ISSN 0216-1338

Jurnal Legislasi Indonesia

Vol. 19 No. 1 - Maret 2022 Hlm 1-132

Jurnal LEGISLASI INDONESIA

ISSN 0216-1338

Vol. 19 No. 1 - Maret 2022

Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sitematis, Harmonis, dan Terpadu di Indonesia

Politik Hukum Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Implementasi Penataan Ruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota Berjenjang dan Komprehensif

Pembatalan Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Jabatan Notaris

Presidential Treshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?

Perampasan Aset Pelaku Tindak Pidana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Prinsip Hukum Pidana

Peran dan Pertanggungjawaban Notaris atas Perjanjian Lisensi Merek di Indonesia

Upaya Hukum Indonesia terhadap Dumping Besi dan Baja yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok di Vietnam

Konstruksi Pertimbangan Hakim dalam Penerapan Prinsip Kebaruan (*Novelty*) pada Penyelesaian Sengketa Desain Industri

JLI	Vol. 19	Nomor 1	Jakarta Maret 2022	Hlm 1-132	ISSN 0216-1338

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

Jurnal Legislasi Indonesia merupakan jurnal ilmiah yang memuat artikel-artikel hasil penelitian, kajian dan pemikiran dalam bidang peraturan perundang-undangan. 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. H.R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum.
Penanggungjawab	:	Ardiansyah, S.H., M.M.
Editor	:	1. Slamet Kurniawan, S.H. 2. Rahmatullah Zulkifli, S.H, M.H.
Bagian Editing	:	1. Hananta Sugama, S.T. 2. Melita Berlina Br Meliala, S.H., M.H.
Penyunting Tata Bahasa	:	1. Muhammad Haris Munandar, S.H. 2. Rokhimah Rokhimus Sofyan, S.S.
Penyunting Tata Letak dan IT	:	1. Muchtar Sani, S.Kom. 2. Fajar Dwi Anggoro, S.Kom.
Cetak Draft	:	1. Sukarti, S.H., M.H. 2. Ursula Nova Salmi, Amd.

Mitra Bestari :

1. Prof. Dr. Dominikus Rato, S.H. M.Si.
   Fakultas Hukum Universitas Jember
2. Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H.
   Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
3. Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si.
   Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

Penerbit

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

DARI REDAKSI

Dengan memanjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Legislasi Indonesia (JLI) Volume 19 Nomor 1 Tahun 2022 telah diterbitkan dan memuat 10 (sepuluh) artikel. Artikel-artikel yang dimuat selalu memperhatikan kaidah-kaidah jurnal ilmiah dan sesuai dengan pedoman yang telah ditentukan. JLI Volume 19 Nomor 1 Tahun 2022 dipublikasikan secara elektronik melalui laman *e-jurnal. peraturan.go.id.*

JLI Volume 19 Nomor 1 Tahun 2022 membahas mengenai Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sitematis, Harmonis, dan Terpadu di Indonesia; Politik Hukum Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019; Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah; Implementasi Penataan Ruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota Berjenjang dan Komprehensif; Pembatalan Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Jabatan Notaris; *Presidential Treshold* dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?; Perampasan Aset Pelaku Tindak Pidana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Prinsip Hukum Pidana; Peran dan Pertanggungjawaban Notaris atas Perjanjian Lisensi Merek di Indonesia; Upaya Hukum Indonesia terhadap Dumping Besi dan Baja yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok di Vietnam; dan Konstruksi Pertimbangan Hakim dalam Penerapan Prinsip Kebaruan (*Novelty*) pada Penyelesaian Sengketa Desain Industri.

Redaksi JLI mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Dominikus Rato, S.H. M.Si., Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H, dan Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si. 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, Maret 2022

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi..... i

Daftar Isi..... ii

Artikel:

Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sitematis, Harmonis, dan Terpadu di Indonesia

M Jeffri Arlinandes Chandra, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih..... 1-11

Politik Hukum Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung, Fitriani Ahlan Sjarif..... 12-28

Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Diane Prihastuti..... 29-41

Implementasi Penataan Ruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota Berjenjang dan Komprehensif

Ananda Prima Yurista..... 42-55

Pembatalan Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Jabatan Notaris

Cindya Mulia Kencana, Mohamad Fajri Mekka Putra..... 56-67

***Presidential Treshold* dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?**

Alfa Fitri, Wicipto Setiadi..... 68-82

Perampasan Aset Pelaku Tindak Pidana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Prinsip Hukum Pidana

Zico Junius Fernando, Pujiyono, Nur Rochaeti..... 83-93

Peran dan Pertanggungjawaban Notaris atas Perjanjian Lisensi Merek di Indonesia

Irene AJ Simanjuntak, Henny Marlyna..... 94-105

Upaya Hukum Indonesia terhadap Dumping Besi dan Baja yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok di Vietnam

Rahmadi Indra Tektona, Nuzulia Kumala Sari..... 106-120

Konstruksi Pertimbangan Hakim dalam Penerapan Prinsip Kebaruan (*Novelty*) pada Penyelesaian Sengketa Desain Industri

Adi Kurniawan..... 121-132

Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia

M Jeffri Arlinandes Chandra[1,a], Vera Bararah Barid[2,b], Rofi Wahanisa[3,c], Ade Kosasih[4,d]
[1,2]Universitas Terbuka
[3]Universitas Negeri Semarang
[4]IAIN Bengkulu
Email: [a]jeffrichandra@ecampus.ut.ac.id, [b]vera.bararah@gmail.com,
[c]rofiwahanisa@yahoo.com, [d]adeindrakosasih@iainbengkulu.ac.id
Naskah diterima: 20/1/2021, direvisi: 17/1/2022, disetujui: 19/1/2022

Abstract

A good statutory regulation is one that is harmonious with other laws and regulations. Disharmony between laws and regulations with other regulations at the same level or at different levels will cause complex problems. One example of controversy is the revision of the Corruption Eradication Law (KPK), which has been rejected by various groups. in the formation or review of the law, namely paying attention to the aspirations and legal needs of the community. This paper analyzes the formation of laws and regulations in Indonesia in realizing Systematic, Harmonious, Integrated legislation. The method used in this research is a combination of normative research which is supported by empirical data from field research. The approach emphasizes the search for norms contained in the provisions of laws and regulations and existing legal theories and uses a conceptual approach. The results of the discussion, that the recognition of the law that is made is a very important thing so that every stage of the making of legislation must be as good as possible at each stage. One of the influencing aspects is transparency and accountability which is reflected in involving public participation/ public consultation at every stage. So it is very "urgent" if monitoring and review are very important to a law that has been formed so that the public can conduct a judicial review and also a legislative review.

Keywords: the formation of laws and regulations; judicial review; legislative review

Abstrak

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmonisan antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain pada tingkat yang sama atau pada tingkat yang berbeda akan menimbulkan masalah yang kompleks. Salah satu contoh kontroversi dalam Revisi Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi (KPK) yang banyak terjadi penolakan oleh berbagai kalangan. Dalam pembentukan ataupun Peninjauan Kembali sebuah undang-undang yaitu memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Tulisan ini menganalisa mengenai pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia dalam mewujudkan Peraturan perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis, Terpadu. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah gabungan dari penelitian normatif yang didukung dengan data-data empiris penelitian lapangan. Pendekatan menekankan pada pencarian norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang ada, serta menggunakan pendekatan konseptual. Hasil pembahasan, bahwa Pengakuan terhadap hukum yang dibuat merupakan suatu hal yang amat penting sehingga setiap tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan harus sebaik mungkin di setiap tahap. Salah satu aspek yang berpengaruh yaitu transparansi dan akuntabel yang tercermin dalam melibatkan partisipasi publik/konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Sehingga sangat "*urgent*" jika pemantauan dan peninjauan sangat penting terhadap suatu UU yang telah dibentuk agar publik dapat melakukan *judicial review* dan juga *legislative review.*

Kata kunci: pembentukan peraturan perundangan; *judicial review*; *legislatif review*

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata[1]. Ciri-ciri negara hukum yang demokratis yaitu rakyat memegang peran kunci dan kedudukan sentral dalam menentukan arah kebijakan.

Secara implisit pengertian demokrasi tercermin dari kedekatan penguasa atau pemimpin bangsa dengan rakyat dengan menerapkan prinsip keterbukaan atau trasparansi serta bersedia mengkoreksi dan meluruskan kebijakan-kebijakan yang dinilai merugikan kepentingan rakyat[2]. Salah satunya dapat dilihat dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan terkhusus Undang-Undang (UU) dan Peraturan Daerah (PERDA) yang melibatkan DPR/DPRD yang merupakan representatif dari suara rakyat untuk dapat memberikan masukan dan mengarahkan yang menjadi keinginan masyarakat luas.

Berdasarkan prinsip negara hukum yaitu pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, maka dalam menjalankan suatu pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penyelengaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat. Konstitusi yang merupakan pedoman dalam bernegara dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yang dibagi menjadi beberapa jenis peraturan perundang-undangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan diatasnya.

Bentuk disharmonisasi tersebut terlihat dalam pengajuan *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah konstitusi maupun ke Mahkamah Agung, di MK mulai tahun 2004 sampai bulan April 2019 sudah diajukan sebanyak 1231 Perkara dengan rincian 203 dikabulkan, 433 ditolak, 481 tidak dapat diterima (NO) dan sisanya adalah ketetapan mahkamah konstitusi[3]. Banyaknya perkara yang diajukan ke mahkamah konstitusi menunjukan bahwa produk yang dibentuk (UU) masih terdapat banyak kelemahan sehingga membuat unsur suatu pasal bertentangan dengan konstitusi kita. Idealnya sebagai pijakan dalam pembentukan ataupun Peninjauan Kembali sebuah undang-undang yaitu juga memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, sesuai dengan Pasal 18 huruf h Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dalam tahapan perencanaan. Bila terjadi penolakan mengenai revisi Undang-Undang tersebut seharusnya harus dilakukan Peninjauan Kembali dan diserap aspirasinya agar tidak terjadi konflik di masyarakat. Sebagai contoh kontroversi dalam Revisi Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi (KPK) yang banyak terjadi penolakan oleh masyarakat maupun oleh pegiat anti korupsi, kalangan akademisi, serta KPK itu sendiri. Kemudian penolakan Undang-Undang rencana pengesahan Rancangan Undang-Undang KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang merupakan produk hukum Indonesia asli yang diharapkan dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang belum diakomodir dalam KUHP versi kolonial Belanda.

---

1. Sobirin Malian, "Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945", (Yogyakarta: FH UII Press, 2001), 36-37.
2. Nomensen Sinamo, "Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo", Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketiga (Jakarta: Permata Aksara, 2014), hlm 181.
3. Diolah dari website Mahkamah Konstitusi https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5, pada pukul 12.30 WIB.

Menurut UU N0 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (yang selanjutnya disebut dengan UU P3) bahwa mekanisme *preview* (Peninjauan) tersebut sebenarnya sudah dilakukan mulai pada tahap perencanaan yang mencakup hipotesa awal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 19 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 mengharuskan dalam membentuk perencanaan peraturan perundang-undangan maka harus memperhatikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan. Penelaahan tersebut juga terdapat dalam tahapan penyusunan yang usul penyusunan melalui naskah akademik yang memuat alasan filosofis, yuridis dan empiris yang kemudian akan diharmonisasikan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bila usul dari pemerintah maka harmonisasi pembulatan, dan pemantapan konsepsi melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selain melalui *preview* (Peninjauan) dalam pembentukannya, pembenahan peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat dilakukan melalui Peninjauan Kembali/peninjauan kembali peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat dengan melihat efektifitas yang ditimbulkan dengan adanya UU tersebut, yaitu dengan Peninjauan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk/pembuatnya sendiri yaitu oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*)[4]. Manfaat dilakukannya *legislative review* adalah untuk: a. Mewujudkan manajemen produksi Undang-Undang yang lebih baik. Hasil Peninjauan Kembali akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang-undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan undang-undang. Informasi yang diperoleh dari hasil Peninjauan Kembali akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. Konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru;[5] c. Menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh j*udicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hierarki norma dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya. Bila pola *preview* (Peninjauan) dan *review* (Peninjauan Kembali) tersebut sudah dilakukan dengan baik tentunya tidak akan ada lagi penolakan Undang-Undang yang menyebabkan kontroversi di masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dalam tulisan ini akan dibahas dan dianalisis mengenai mewujudkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu dan konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu.

Metode penelitian yang akan digunakan gabungan dari penelitian normatif yang didukung dengan data empiris penelitian lapangan (*field research*) yakni penelitian yang menggunakan informasi dari sasaran atau subjek penelitian yang biasanya disebut informan atau responden melalui instrument pengumpulan data seperti wawancara kemudian menggabungkan dengan data dari bahan-bahan kepustakaan terutama yang berhubungan mengenai masalah hukum[6], kemudian pendekatan yang menekankan pada pencarian norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang ada, serta menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yakni beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.[7]

---

4. Menurut Jimly Asshiddiqie Legislative review adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan Executive review adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie dalam Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. ix.
5. Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia", (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 35.
6. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif" Cetakan ke- 8 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm.14.
7. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 93.

B. Pembahasan

B.1. Sejarah Perkembangan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Negara Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*, disebabkan oleh negara Belanda yang pernah menjajah dan membentuk sistem tatanan peraturan di negara ini. Karakteristik dari sistem hukum ini seperti adanya sistem kodifikasi, hakim tidak memiliki keterikatan dengan presiden serta sistem peradilan bersifat inkuisitorial atau lembaga peradilan sebagai penyelesai suatu perkara melalui putusan dibawah kendali hakim. Selain itu ciri khas dari sistem hukum ini terdapat pembagian antara hukum perdata dan hukum publik. Karakteristik kodifikasi diberlakukan dengan tujuan membentuk keseragaman hukum secara nasional ditengah-tengah keberagaman hukum yang ada.[8]

Namun, penerapannya sistem *Civil Law* tidak sepenuhnya sama seperti yang dipergunakan oleh Belanda dinegaranya. Budaya di nusantara berbeda jauh dengan budaya dinegara kincir angin ini. Oleh sebab itu, pembangunan konstruksi pemikiran dalam menerangkan mengenai sumber hukum kebiasaan harus disesuaikan dengan kondisi adat di Idonesia. Hal ini sebenarnya menunjukan indikasi kuat bahwa sistem hukum civil law di Indonesia bukan merupakan sesuatu yang tertanam dalam karakter masyarakat. Ditambah lagi, apa yang disebut "adat" tersebut diakui dan tetap diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda, Inggris, dan Jepang[9].

Penegasan Indonesia adalah negara hukum terdapat dalam Pasal 1 ayat 3 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menegaskan bahwa Indonesia dalam beraktivitas pemerintahan dan ketatanegaraan didasari mekanismenya dalam mengatur masyarakat didasarkan dengan peraturan / konstitusi. Peraturan yang membahas tatanan hierarki peraturan Indonesia mengalami beberapa perubahan, sejak diberlakukan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Negara Indonesia dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan peraturan pembaharuan dari UU No. 10 Tahun 2004, merincikan hierarki peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Indonesia. Tingkatan peraturan yang dijelaskan dalam pasal tersebut menunjukan tingkatan dari tertinggi hingga terendah sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/1966	Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang No. 12 tahun 2011
Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945	Undang-Undang Dasar 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Ketetapan MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

8. Nurul Qamar, "Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System", (Makassar: Refleksi, 2010), hlm. 41
9. Choky R. Ramadhan, "Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum", Mimbar Hukum 30 no. 2 (2018): 216

Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah	Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah	Peraturan Presiden
Peraturan Pelaksana lainnya seperti: Peraturan menteri; Instruksi Menter; Dan lain-lainnya.	Keputusan Presiden		Peraturan Daerah Provinsi
	Peraturan daerah		Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

B.2.Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, nomenklatur (istilah) "perundang-undangan" diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya[10].

Menurut Bagir Manan[11] peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan[12]. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden[13]. Menurut Bagir Manan Materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolok ukur umumnya sebagai berikut:[14]

1. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
2. Ditetapkan dalam Undang-Undang terdahulu;
3. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
5. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundangan-undangan yang mencakup tahapan perencanan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dasar Hukum Proses Pembentukan Undang-Undang:

10. W.J.S. Poerwadarminta, "Kamus Umum Bahasa Indonesia", diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hlm 990.
11. Bagir Manan, "Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional", (Bandung: Armico, 1987), hlm 13.
12. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
13. Pasal 1 ayat 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
14. Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia", (Jakarta: Ind Hill Co, 1992), hlm. 37, dalam Buku Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm 65.

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/TAHUN 2009 tentang Tata Tertib;
6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;
7. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UndangUndang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Seringkali dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, proses politik elit yang mendominasi tahapan proses legislasi. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang kewenangannya dimiliki oleh institusi politik, maka kekuatan politik yang duduk dan menguasai institusi tersebut sangat menentukan[15], sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan membuat suatu pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi menyimpang/disorientasi. Disorientasi tersebut seperti kurang pasal pesanan, gratifikasi, maupun kebijakan yang tidak memihak pada masyarakat. Secara garis besar proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu tahap ante legislative yang meliputi Penelitian, Pengajuan Usul Inisiatif, Perancangan, Pengajuan RUU, tahap legislative yang meliputi Pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, Pengesahan dan tahap post legislative meliputi Pengundangan, Pemberlakuan, Penegakan UU[16].

B.3. Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu

1. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ditinjau dari Aspek Landasan dan Dimensi Ideal

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum dari sekian jumlah produk hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan mengandung norma hukum yang bersifat umum (*general*) dan abstrak *(abstract*). Bersifat umum karena norma hukum yang ada berlaku bagi setiap subjek hukum secara umum. Sedangkan disebut abstrak terletak pada sifat norma hukumnya yang tidak konkret dalam mengatur peristiwa hukum yang menjadi objek pengaturan. Maka, suatu undang-undang yang baik yang notabene merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Pertama, landasan filosofis: hakekat pembangunan nasioal adalah upaya untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia seperti tercantum di dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) pada alinea Keempat. Pembukaan UUD 1945 adalah *staatsfundamentalnorm* yang menurut

15. Merdi Hajiji, "Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia", Rechtsvinding (2013), hlm. 368.
16. Jufrina Rizal, "Sosiologi Perundang-undangan, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI", (Jakarta, 1998/1999).

Darji Darmodiharjo adalah filsafat hukum Indonesia, dan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 adalah teori hukumnya, karena dalam batang tubuhnya ditemukan landasan hukum positif Indonesia. Teori hukum tersebut meletakkan dasar-dasar falsafah hukum positif Indonesia. Penjelasan UUD 1945 memberikan latar belakang pikiran dan suasana batin yang muncul pada saat UUD 1945 itu dibentuk.[17] Secara konstitusional negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana digariskan dalam UUD 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Kedudukan Pancasila adalah dasar negara Indonesia dan merupakan norma dasar (*groundnorm*) yang memiliki kedudukan tertinggi dalam hierarki norma hukum sebagaimana digambarkan Hans Kelsen dalam teori tangganya (*stufenbau theorie*) yang menjiwai dan mengilhami setiap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan, Pancasila menjadi landasan filosofis yang harus diperhatikan oleh setiap aturan hukum di Indonesia.

Sehubungan dengan hal inilah maka yang dimaksud dengan landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat, maupun doktrin filsafat resmi dari negara, yaitu Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.[18] Dalam konteks pembentukan suatu undang-undang, Pancasila tidak sekedar sebagai falsafah bangsa Indonesia, namun juga berkedudukan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang mesti menjiwai setiap norma-norma hukum yang terkandung dalam undang-undang. Dengan kata lain, hukum yang dibentuk haruslah hukum yang mencerminkan nilai-nilai filosofis yang merupakan nilai ideal bangsa Indonesia, yaitu nilai yang mencerminkan keadilan dan kebajikan, sehingga ditaati dan dipatuhi oleh semua orang. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh lepas dari sistem nilai ini.[19]

Kedua, landasan sosiologis: secara sosiologi, hukum yang dimanifestasikan ke dalam peraturan perundang-undangan mengandung cita-cita atau harapan bangsa untuk menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) dalam pergaulan hidup, selain juga berfungsi sebagai sarana melakukan rekayasa sosial (*law as a tools social of enginering*) menuju harapan yang dikehendaki. Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, maka sudah tentu efektivitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan. Bahkan tidak menutup kemungkinan jika peraturan perundang-undangan seperti itu berisi pasal-pasal yang tidak ubahnya seperti rangkaian kata-kata indah dalam suatu puisi belaka. Artinya, daya ikat bagi kepatuhan masyarakat dan komponen negara lainnya sangatlah lemah.[20]

Sehubungan dengan pentingnya memperhatikan kenyataan sosial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Eugen Ehrlich berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh sebab itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat tadi.[21]

---

17. Lili Rasjidi, "Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional", dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Mempringati 70 Tahun Prof.Dr.B.Arief Sidharta, SH, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm.129
18. Hestu Cipto Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik", (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), hlm. 65.
19. Widodo Eka Tjahyana, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 19.
20. B. Hestu Cipto Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting...", Op.Cit, hlm. 66
21. Lili Rasjidi, "Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?", (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991), hlm. 41.

Dalam kondisi yang demikian inilah, maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala-gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, agar diperoleh suatu pengaturan (produk hukum) yang komprehensif dan integral, maka dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama, sehinga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya.[22]

Ketiga, landasan yuridis: landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk undang-undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Oleh karena itu, landasan yuridis pembentukan undang-undang mengharuskan beberapa persyaratan yaitu:[23]

1) Suatu undang-undang harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang;
2) Suatu undang-undang harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya;
3) Suatu undang-undang dibentuk mengikuti prosedur atau mekanisme yang ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu;
4) Secara yuridis suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dditinjau dari Aspek Materil dan Formil, yaitu:

1) Memperhatikan Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
   Secara prinsip, materi muatan suatu undang-undang harus memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan. Antara lain, asas keadilan (*Rechtgerechtigheids*), Asas Kepastian Hukum (*Rechtzekerheids*), Asas Tidak Berlaku Surut (*Nonretroactive*), Asas Aturan yang Tinggi Mengenyampingkan Aturan yang Lebih Rendah (*Lex Superiore Derogat Lex Inferiore*), Asas Aturan yang Baru Mengenyampingkan Aturan yang Lama (*Lex Posteriore Derogat Lex Apriore*). Di Indonesia, asas khusus ini telah tersarikan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun asas materil tersebut yaitu sebagai berikut: a) Asas Pengayoman, b) Asas Kemanusiaan, c) Asas Kebangsaan, d) Asas Kekeluargaan, e) Asas Kenusantaraan, f) Asas Bhinneka Tunggal Ika, g) Asas Keadilan, h) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, i) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*), j) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.
2) Memperhatikan Asas Formil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
   Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas formil pembentukan perundang-undangan yang perlu diperhatikan meliputi: 1) Asas Kejelasan Tujuan; 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, 3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, 4) Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*), 5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas), 6) Asas Kejelasan Rumusan, 7) Asas Keterbukaan (*Transparancy*).
3) Memperhatikan Asas Khusus Terhadap Obyek yang Diatur.
4) Adanya Keterlibatan Publik.

22. Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia", (Jakarta: Ind-Hill Co, 1992), hlm. 16.
23. Lihat B. Hestu Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting...", Op.Cit., hlm. 70. Lihat pula Bagir Manan, "Dasar-Dasar...", Op.Cit., hlm. 14-15.

B.4. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat 3 (tiga) metode yang digunakan, yaitu konsep modifikasi, *omnibus law,* dan kodifikasi.

1) Modifikasi.

Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat.[24] Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan.[25] Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi memiliki fungsi utama untuk memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu. Undang-undang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.[26]

Metode modikasi dilakukan ketika situasi-situasi terjadi dalam masyarakat khususnya bersifat darurat, karena tujuan dari modifikasi adalah responsif terhadap dinamika sosial. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus bersifat tanggap atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat agar dapat menjadi solusi. Hal ini dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial kemasyarakatan.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial atau *law as a tools of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound.[27] Mengacu pada pendapat Pound tersebut di atas, modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika dibandingkan dengan kodifikasi.

Kelemahan dari metode modifikasi ini yaitu, besarnya potensi disharmoni antara norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang terhadap undang-undang lainnya, maupun terhadap peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini terjadi dikarenakan pembentukan undang-undang melalui modifikasi terfokus pada suatu permasalahan tertentu, sedangkan dalam pelaksanaannya, permasalahan tersebut berkaitan dengan masalah lainnya.

2) *Omnibus Law*

Omnibus law adalah metode pembentukan undang-undang melalui penyederhanaan peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu perundang-undangan konsep *Omnibus Law* memiliki persamaan dengan konsep kompilasi yang memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaian. Pelaksanaan kompilasi digunakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut subtitusinya.[28]

Secara teori, *Omnibus Law* terdiri dari *Omnibus Legislation, Omnibus Regulation* dan *Omnibus Implementation. Omnibus Legislation* merupakan jenis pembentukan undang undang yang paling tidak ortodoks dan mungkin dikenal sebagai jenis yang paling umum dari sistem yang tidak lazim.[29] Terkait dengan omnibus law atau undang-undang *Omnibus*, juga banyak lembaga yang secara bersama-sama dapat diberi

24. A. Hamid S. Attamimi, "Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?", Kompas, (22 Maret 1988): IV
25. Ibid.
26. I.C. Van der Vlies, Handboek Wetgeving, Zwole, Tjeenk Willink, 1987, hlm. 9
27. Bernard L. Tanya, "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi", (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), Hlm. 80.
28. PBHI, Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html, diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.
29. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law", (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

tanggung jawab untuk melaksanakan satu undang-undang yang demikian panjang dan tebal mengatur semua hal yang saling terkait (*jointly responsible for implementing a single piece of very long legislation*)." Implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan.[30]

3) Kodifikasi.

Kodifikasi hukum menurut R. Soeroso dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan undang-undang dalam materi yang sama[31]. Tujuan dari kodifikasi hukum adalah agar didapat suatu *rechtseenheid* (kesatuan hukum) dan suatu *rechts-zakerheid* (kepastian hukum)[32].

Jika dibandingkan dengan metode modifikasi dan *omnibus law,* kodifikasi tentu lebih baik karena semua materi muatannya mengatur secara lengkap mulai dari norma hukum umum (*general norm)* sampai dengan norma hukum yang semestinya diatur dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Dengan demikian, maka akan terbentuk harmonisasi norma hukum, karena pembahasannya dilaksanakan dalam satu undang-undang. Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (legisme) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah.[33]

C. Penutup

Berdasarkan uraian penjelasan dam pembahasan tersebut diatas, salah satu aspek penting dalam pembentukan perundang-undangan, yaitu transparansi dan akuntabel yang tercermin dalam melibatkan partisipasi publik/konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Oleh karena itu dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan sebaik-baiknya mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kegiatan pemantauan serta peninjauan juga menjadi hal yang penting dilakukan terhadap UU yang telah dibentuk, dengan tujuan agar publik mempunyai pilihan dalam melakukan keberatan, hal ini bisa melalui *judicial review* dan juga melalui *legislative review*.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Omnibus Law,* Jakarta: Konstitusi Press.

Attamimi, A. Hamid S. *"Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?",* Kompas, (22 Maret 1988): IV

Hajiji, Merdi. 2013. *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rechtsvinding.

Handoyo, Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik,* Yogyakarta: Atma Jaya.

https://mkri.id/index.p*hp?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5, diakses* pukul 12.30 WIB.

30. Ibid.
31. R. Soeroso, "Pengantar Ilmu Hukum", (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hlm. 77
32. Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Hlm. 92.
33. Rosjidi Ranggawidjaja, "Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia", (Bandung: PT. Mandar Maju, 1998), hlm. 13

https://www.bantuanhukumdanham.*online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html, PBHI, Konsep Om*nibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, *diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.*

*Mal*ian, Sobirin. 2001. Gagasan Perlunya *Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945. Yogy*akarta: FH UII Press.

Manan, Bagir. 1987. Peranan Peraturan Pe*rundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional. Ba*ndung: Armico.

Manan, Bagir. 1992. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indon*esia, Jakarta: I*nd-Hill Co.

Manan, Bagir. Dasar-Dasar Perundang-U*ndangan Indonesia,Jakarta,Ind Hill Co,1992 Hlm. 37 Dalam Buku Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Ind*onesia, Jakarta, Konstitusi Press, 2014 Hlm 65.

Marzuki, Peter Mahmud. 2010. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun *2014 tentan*g Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 20*11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Poerwadarminta, W.J.S. 1982. Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembina*an Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: Balai Pustaka.*

Qamar, Nurul. 2010. Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law S*ystem dan Common Law System. Makassar: Refl*eksi.

Rahardjo, Satjipto. 1991. Ilmu Hukum, Bandu*ng: Citra Aditya Bakti.*

*Rahardjo, S*atjipto. 2009. Hukum dan Perubahan Sosial, *Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indones*ia. Yogyakarta: Genta Publishing.

Ramadhan, Choky *R. Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentuk*an Hukum, Mimbar Hukum 30(2), 2018, hlm. 216

Ranggawidjaj*a, Rosjidi. 1998. Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa, Bandung: PT. Mandar Maju.*

Rasjidi, Lili. 1991. Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Rasjidi, *Lili. Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional, dalam Sri Rahayu Oktober*ina dan Niken Savitri, Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Mempringati 70 Tahun Prof. Dr.B.Arief Sidhar*ta,SH, Bandung: Refika Ad*itama, 2009, Hlm.129

Rizal, Jufrina. Sosiologi Perundang-undangan, maka*lah yang disajikan d*alam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-*undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1998/1999.*

*Sin*amo, Nomensen. Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip *dari Nomensen Sinamo, Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketiga, Permata Aksara*, Jakarta, 2014, hlm 181.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mam*udji. 2012. Penelitian Huk*um Normatif, Cetakan ke- 8. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Soeroso, R. 2011. Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Sinar Grafika.

Tanya, Bernard L. 2010. Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas *Ruang dan Generasi, Yogyakarta: Genta Publishing.*

Tjahyana, Widodo Eka. 2008. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya), Bandung: Citra Aditya Bakti.

UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Vlies, I.C. Van der. 1987. Handboek Wetgeving, Zwole, Tjeenk Willink.

Politik Hukum *Carry Over* Rancangan Undang-Undang dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Nur Ghenasyarifa Albany Tanjung[1,a], Fitriani Ahlan Sjarif[2,b]
[1]Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI
[2]Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: [a]nurghenasyarifalbany@gmail.com, [b]fsjarif@gmail.com
Naskah diterima: 21/4/2021, direvisi: 19/1/2022, disetujui: 27/1/2022

Abstract

The law-making process so far has been periodic, does not reflect sustainable planning, and is not effective. This is illustrated by the end of the current period of The Indonesia House of Representatives, so the law-making process is also ending so that the law-making process for the next period starts from the beginning. Carrying over the law-making process according to Law Number 15 of 2019 is present as a solution. This study analyzes the carry-over on the law-making process according to Law Number 15 of 2019 and the legal politics of the carry-over concept on the law-making process that are in accordance well law-making process. The research method used in this research is normative legal research or library law research. The results of this study show that the carry-over concept on the law-making process according to Law Number 15 of 2019 occurred in the event that the Inventory List of Problems has been discussed during the previous of The Indonesia House of Representatives period, with the agreement of The Indonesia House of Representatives, President, and/ or The House of Regional Representatives, that it can be included in the "Prolegnas" of the next period of The Indonesia House of Representatives. The legal politics of the carry-over concept on the law-making process that are in accordance well law-making process are carried over in the law-making process following the principles of Pancasila. The carry-over concept can be useful for achieving energy, time, and budget efficiency in the law-making process in Indonesia.

Keywords: carry over, law-making process, legal politics

Abstrak

Pembentukan undang-undang selama ini bersifat periodik, tidak mencerminkan perencanaan yang berkelanjutan, dan tidak efektif. Hal ini tergambar dengan berakhirnya periode masa keanggotaan DPR RI saat ini maka berakhir pula pembentukan undang-undang, sehingga pembentukan undang-undang periode selanjutnya dimulai dari awal. *Carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 hadir sebagai solusinya. Penelitian ini menganalisis mengenai *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, serta politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Hasil penelitian ini adalah konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah berlaku dalam hal suatu RUU telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. Politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik adalah politik hukum dalam pembentukan undang-undang dengan konsep *carry over* yang memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yang diawali dari tahap

perencanaan melalui penyusunan Prolegnas hingga tahap pengundangan dalam proses pembentukan undang-undang. Konsep *carry over* dapat bermanfaat untuk mencapai efisiensi tenaga, waktu, dan anggaran dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Kata Kunci: *carry over*, pembentukan undang-undang, politik hukum.

A. Pendahuluan

Konsep *carry over* merupakan ketentuan baru dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya disebut dengan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan. Adapun peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Setelah hampir mencapai satu dekade pengimplementasian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan sebagai panduan dalam membentuk peraturan Perundang-undangan, dalam penerapannya masih memiliki beberapa kelemahan, sehingga perlu diubah. Kelemahan tersebut baik dalam proses pembentukan maupun implementasi peraturan Perundang-undangan, sehingga memberikan berbagai permasalahan. Salah satu permasalahan yang dihadapi adalah hingga saat ini pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat periodik dan tidak mencerminkan suatu perencanaan yang berkelanjutan. Hal ini tergambar dengan berakhirnya periode DPR RI saat ini maka berakhir pula proses pembentukan peraturan Perundang-undangan, karena proses perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh DPR periode yang akan datang akan dimulai kembali dari nol, dengan demikian akan terjadi pemborosan. Apabila dicermati kembali, rancangan undang-undang yang telah memasuki tahap pembicaraan tingkat I (pembahasan oleh DPR dengan Pemerintah) telah menghabiskan banyak sumberdaya, waktu, dan anggaran, namun dikarenakan tidak mencukupi waktu dalam pembahasan maka harus diulang kembali penyusunannya dari awal sehingga terjadi pemborosan. Disisi lain ketentuan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum mengatur mengenai keberlanjutan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dalam periode selanjutnya.[1]

1. Mengenai dasar yuridis pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan pada Bab I Naskah Akademik, pada bagian latar belakang. Badan Legislasi DPR RI. 2019. Naskah Akademik RUU RI tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: Badan Legislasi, hlm. 3.

Perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut sudah mengemuka sejak Prolegnas Prioritas Tahun 2019 dibahas dan ditetapkan. Salah satu alasan yang mengemuka pada saat itu untuk dilakukan perubahan ialah keinginan untuk menyempurnakan sistem perencanaan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Tujuannya, agar RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang (DPR, Presiden, dan/atau DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang, karenanya salah satu materi muatan pada undang-undang perubahan atas Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan antara lain meliputi, perubahan ketentuan mengenai penyusunan dan pelaksanaan Prolegnas.[2]

Ketentuan mengenai *carry over* mengatur RUU yang telah memasuki tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode keanggotaan DPR dapat dimasukan ke Prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Prioritas Tahunan keanggotaan DPR periode berikutnya berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD. Munculnya ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diharapkan akan memberikan penghematan dan efektivitas, baik dari segi sumber daya, waktu, tenaga, maupun anggaran. Maksud daripada ketentuan ini pula adalah untuk memastikan keberlanjutan proses pembahasan RUU yang sudah disusun sebelumnya dapat dilanjutkan, hingga nantinya dapat diundangkan, yang diawali dari perencanaan RUU tersebut pada Prolegnas.

Inisiasi mekanisme *carry over* hadir dikarenakan banyaknya RUU yang telah masuk dalam Prolegnas jangka menengah namun belum dapat dirampungkan pada masa periode DPR tersebut.[3] Dari 246 (dua ratus empat puluh enam) RUU yang masuk dalam Prolegnas jangka menengah tahun 2014-2019, yang dalam 5 (lima) tahun terakhir ini baru diselesaikan sebanyak 90 (sembilan puluh) RUU yang merupakan RUU Prioritas setiap tahunnya dan RUU Kumulatif Terbuka[4], atau 36.6 % (tiga puluh enam koma enam persen).

Mencermati ketentuan dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bahwa salah satu persyaratan RUU dapat di-*carry over* adalah RUU telah memasuki tahap pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada periode keanggotaan DPR tersebut. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan beberapa kegiatan yang salah satunya adalah pembahasan daftar inventarisasi masalah. Berdasarkan data yang dihimpun dari hasil evaluasi Badan Legislasi DPR RI per 26 September 2019,

2. Badan Legislasi DPR RI. "Laporan Singkat Rapat Badan Legisasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Badan Legislasi DPR RI, 9 Januari 2019, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190214-030935-9368.pdf.

3. Pada Rapat Paripurna DPR RI yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPR RI Fahri Hamzah pada Selasa, 24 September 2019, telah menyetujui RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (PPP) menjadi Undang-Undang. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan produk legislasi yang penting dalam keberlangsungan pembahasan udang-undang. Ini sebagai solusi agar pembahasan undang-undang tidak 'mandeg' dan bisa dilanjutkan pada periode yang akan datang. Dengan pengesahan undang-undang ini, nantinya rancangan undang-undang yang tidak selesai, bisa dilanjutkan pembahasannya oleh anggota DPR pada periode mendatang. Dalam laporannya, Totok Daryanto (Wakil Ketua Badan Legislasi) menjelaskan, UU PPP akan memberikan manfaat yang besar untuk proses legislasi di DPR. Dia juga menyampaikan, sesungguhnya hal-hal yang paling penting dalam pembahasan undang-undang adalah subtansinya untuk kepentingan masyarakat secara luas. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26015/t/Paripurna+DPR+Sahkan+UU+Pembentukan+Peraturan+Perundang-Undangan. 24 September 2019. Paripurna DPR Sahkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

4. Badan Legislasi DPR RI. Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019. Badan Legislasi DPR RI, 26 September 2019, diakses tanggal 28 November 2019. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-1956a6e54347de578e9b95de4bce1b3d.pdf.

setidaknya terdapat 31 (tiga puluh satu) RUU, yang 4 (empat) diantaranya merupakan RUU Kumulatif Terbuka, yang pada keanggotaan DPR Periode 2014-2019 telah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, ditandai dengan adanya Surat Presiden.[5]

Terkait dengan *carry over,* terdapat RUU yang dalam rapat paripurna dinyatakan oleh pimpinan DPR, juga terdapat pernyataan melalui rapat kerja komisi bahwa RUU tersebut akan dilakukan *carry over* dari periode masa keanggotaan DPR tahun 2014-2019 ke tahun 2019-2024. Beberapa RUU yang dinyatakan dalam rapat nya secara langsung, khususnya pada RUU yang tahap Pembicaraan Tingkat I nya terhenti di tahun 2019. Hal ini dikarenakan pada tahun 2019 isu terkait *carry over* ini sudah mulai ramai dibicarakan hingga akhirnya tertuang pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, sedangkan untuk RUU lainnya dibawah 2019 tidak demikian.[6]

Banyak dinamika yang terjadi dalam proses pembentukan RUU yang sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I tersebut. Banyak RUU yang Surat Presiden nya sudah turun sejak lama, namun dikarenakan materi muatannya dan pembahasan nya yang dianggap kompleks, maupun hal-hal lainnya, sehingga meskipun sudah cukup lama pembahasannya, namun hingga akhir periode DPR masa 2014-2019 belum dapat diundangkan. Sebagai contoh, terdapat RUU dimana Pemerintah meminta waktu kepada DPR untuk mengkaji lebih mendalam misalnya RUU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.[7] Selanjutnya, terdapat RUU yang diminta untuk ditunda pembahasannya, yakni RUU tentang Pemasyarakatan. Pimpinan DPR RI menerima surat tertanggal 24 September 2019 dari Menteri Hukum dan HAM RI yang mengatasnamakan Presiden RI, perihal penundaan pembahasan RUU tentang Pemasyarakatan pada Rapat Paripurna.[8] Kemudian, contoh lainnya adalah RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang merupakan RUU inisiatif Pemerintah. RUU ini pada periode Prolegnas Tahun 2010-2014 pembahasannya sudah sampai di tingkat Panja membahas DIM antara Pemerintah dan DPR. Pada Prolegnas 2014-2019,

5. Data diolah berdasarkan hasil evaluasi yang disusun oleh Badan Legislasi dan hasil penelitian di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-f99ca205bee6e0f19fd3617b431a0810.pdf. 26 September 2019. Evaluasi Penanganan RUU dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019 Tanggal 26 September 2019. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 3 Oktober 2019.
6. Pada Rapat Paripurna tanggal 30 September 20219, Bambang Soesatyo dalam laporan pidato penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019-2020 menjelaskan bahwa masih terdapat sejumlah RUU Prioritas yang masih dalam pembicaraan tingkat I di Komisi dan Pansus yang belum diselesaikan. Bambang Soesatyo menjelaskan, sejumlah RUU itu antara lain: RUU tentang Pertanahan; RUU tentang Daerah Kepulauan; RUU tentang Kewirausahaan Nasional; RUU tentang Desain Industri; RUU tentang Bea Materai; RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual; RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol; RUU tentang Pertembakauan; RUU tentang Perkoperasian; dan RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan. Lebih lanjut Bambang Soesatyo mengatakan bahwa "Kami berharap sejumlah RUU yang tidak dapat diselesaikan tersebut dapat dibahas pada masa keanggotaan DPR periode mendatang, mengingat carry over legislasi sudah ada landasan hukumnya. Namun, kami juga menyadari masih ada aspirasi, kritikan dan harapan rakyat yang belum dapat kami wujudkan. Untuk itu, izinkan kami menitipkan aspirasi dan harapan rakyat tersebut kepada para anggota Dewan yang baru untuk memperjuangkan sebaik-baiknya". http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26067/t/DPR+Selesaikan+91+RUU. 30 September 2019. DPR Selesaikan 91 RUU. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 20 November 2019.
7. Pemerintah mengusulkan untuk diberikan waktu agar dapat bersama-sama antara Pemerintah dan Komisi IV DPR RI untuk mempersiapkan RUU KSDAHE secara mendasar, komprehensif, dan sistematis. http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744. 16 Januari 2019. RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman. Jakarta: PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, diakses tanggal 25 November 2019.
8. Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 24 Septemer 2019, sepakat untuk menunda pembahasan Tingkat II atau pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pemasyarakatan, setelah sebelumnya Pimpinan DPR RI medapat surat dari Pemerintah. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26014/t/DPR+Sepakat+Tunda+Pengambilan+Keputusan+RUU+Pemasyarakatan. 24 September 2019. DPR Sepakat Tunda Pengambilan Keputusan RUU Pemasyarakatan. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

pembahasan DIM antara Pemerintah dan DPR setidaknya sudah dilakukan sejak tahun 2017[9] dan pada September tahun 2019 baik DPR maupun Pemerintah menyetujui RUU tentang KUHP untuk dilanjutkan dalam Pengambilan Keputusan Tingkat II dalam Rapat Paripurna dalam waktu terdekat.[10] Namun sebagaimana yang diketahui bahwa pada akhir Bulan September 2019 terjadi unjuk rasa yang cukup masif dan sistemik di beberapa daerah di Indonesia, yang berpusat di DPR RI selama beberapa hari, dengan berbagai tuntutan yang diantaranya adalah terkait dengan pembahsan dan pengesahan RUU yang sedang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. DPR RI merespon aspirasi dan aksi unjuk rasa tersebut dengan menunda pengesahan beberapa RUU yang menjadi isu dan tuntutan unjuk rasa tersebut yakni RUU tentang KUHP, RUU tentang Pemasyarakatan, dan RUU tentang Pertanahan.[11]

Beberapa dinamika tersebut yang turut menjadi latar belakang bahwa memang mekanisme *carry over* ini diperlukan, namun demikian perlu diperhatikan konsep *carry over* yang terdapat dalam ketentuan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ini. Terdapat persyaratan yang tertuang dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, bahwa terdapat frasa "... berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD ..." dan frasa "... dapat dimasukkan kembali ...". Melalui persyaratan tersebut dapat disimpulkan bahwa tidak mutlak seluruh RUU yang sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I atau yang sudah memasuki tahap pembahasan DIM, dapat dilakukan *carry over* ke Prolegnas jangka menengah 2020-2024 maupun Prolegnas prioritas tahunan.

Carry over dalam pembentukan undang-undang di Indonesia yang diawali dari proses penyusunan Prolegnas sebagai tahapan awal pembentukan undang-undang, memiliki kaitan erat dengan politik hukum. Prolegnas sebagai langkah awal yang menentukan RUU apa saja yang dapat disusun dengan konsep *carry over,* merupakan salah satu bentuk daripada politik hukum dalam pembentukan undang-undang. Pembentukan undang-undang yang diharapkan melalui konsep *carry over* ini dapat menyempurnakan proses pembentukan peraturan Perundang-undangan, tentunya bukan hanya memperhatikan dari sisi efektivitas dan keberlanjutan perencanaan pembangunan saja yang tergambar dalam bingkai Prolegnas, namun juga harus sesuai dengan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Berdasarkan hal tersebut tulisan ini akan menguraikan mengenai konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 serta politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik.

---

9. Pada rekam jejak yang ditulis di website DPR terlihat bahwa proses pembentukan UU sudah diawali dari tahun 2015 melakukan Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus menugaskan Komisi III melakukan pembahasan dengan Pemerintah, dan apabila dilihat dari NA yang diasiapkan oleh Pemerintah terlihat bahwa Draf dibuat pada tahun 2015. Kemudian, dilanjutkan dengan RDPU dan Pembahasan DIM yang dilakukan cukup intens, hingga tahun 2019. http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/10. 2020. Rekam Jejak RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 8 Mei 2020.

10. Dalam Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah pada tanggal 18 September 2019, didapat kesimpulan bahwa 10 fraksi menyatakan persetujuan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II (baik persetujuan dengan catatan maupun tanpa catatan); Menkumhan atas nama Presiden RI membacakan sambutan singkat Presiden dan menyampaikan persetujuan terhadap RUU tentang KUHP untuk diteruskan pada Pembicaraan Tingkat II guna pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPR RI; dan Komisi III DPR RI dan Pemerintah menyetujui RUU tentang KUHP untuk dilanjutkan dalam Pengambilan Keputusan Tingkat II dalam Rapat Paripurna dalam waktu dekat. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20191010-034811-3847.pdf. 18 September 2019. Draf Laporan Singkat Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah, Tahun Sidang 2019-2020. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 16 Mei 2020.

11. Ketua DPR RI Bambang Soesatyo dalam Pidato Penutupan Masa Persidangan I Tahun Sidang 2019 dan Penutupan Masa Bakti Anggota DPR RI Periode 2014-2019, merespon aspirasi dan aksi unjuk rasa mahasiswa dengan menunda pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang KUHP, RUU tentang Pemasyarakatan, dan RUU tentang Pertanahan. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26068/t/Apresiasi+Aspirasi+Mahasiswa%2C+DPR+Tunda+Pengesahan+Sejumlah+RUU. 30 September 2019. Apresiasi Aspirasi Mahasiswa, DPR Tunda Pengesahan Sejumlah RUU. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.[12] Tipologi penelitian pada penelitian ini adalah preskriptif dengan bentuk hasil penelitian berupa preskriptif-analitis. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan Perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, dan pendekatan kasus. Instrumen pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang diperoleh dari data sekunder yang meliputi buku-buku, penelitian, maupun dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan Pemerintah, termasuk didalamya adalah dengan melakukan pengumpulan data dari dokumen-dokumen terkait dengan penelitian ini yang dilengkapi dengan wawancara di DPR RI khususnya di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. Pembahasan

B.1. Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Berdasarkan Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2019 (Prolegnas Prioritas Tahun 2019), salah satu RUU usul DPR yang menjadi prioritas tahun 2019 ialah RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada saat Prolegnas Prioritas tahun 2019 dibahas dan ditetapkan, salah satu alasan yang mengemuka untuk dilakukan perubahan atas RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada saat itu ialah keinginan untuk menyempurnakan sistem perencanaan dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan. Sistem *carry over* yang sebelumnya tidak dikenal dalam Prolegnas jangka menengah (5 tahun) akan dimasukkan ke dalam materi muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tujuannya, agar setiap RUU yang telah direncanakan, disusun, dan dibahas bersama oleh para pembentuk undang-undang (DPR, Presiden, dan/atau DPD) pada periode yang lalu dapat diselesaikan oleh para pembentuk undang-undang pada masa yang akan datang. Hal ini dimaksudkan agar sistem perencanaan legislasi nasional senantiasa berkelanjutan sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional. Pertimbangan lain, hal ini dilakukan agar akuntabilitas kinerja DPR di bidang legislasi dapat terus ditingkatkan.

Pengaturan mengenai sistem *carry over* pada Prolegnas jangka menengah untuk periode keanggotaan dan periode pemerintahan yang akan datang memperhatikan ketentuan bahwa RUU yang diluncurkan (*carry over*) merupakan RUU yang telah diusulkan secara resmi oleh DPR, DPD, atau Presiden, serta pembahasan RUU dimaksud belum melampaui batas waktu yang ditentukan. Terhadap RUU yang diluncurkan tersebut, tidak membatasi hak setiap anggota dan lembaga pembentuk peraturan Perundang-undangan untuk melakukan berbagai kegiatan yang diperlukan agar RUU dimaksud responsif dan aspiratif.[13]

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disahkan pada tanggal 2 Oktober 2019 dan diundangkan pada tanggal 4 Oktober 2019, hadir sebagai solusi dari permasalahan yang dihadapi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 hadir untuk memperkuat pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berkelanjutan, melalui penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan

12. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 13-14.
13. Badan Legislasi DPR RI. "Bahan Rapat Baleg, Materi Muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Badan Legislasi DPR RI, 13 Juni 2019, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ5-20190805-014436-7448.pdf 13 Juni 2019. Laporan Singkat Rapat Badan Legisasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190805-014436-5882.pdf.

peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.[14] Dalam ketentuan di Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru tersebut diatur bahwa Rancangan Undang-undang yang belum selesai dibahas pada suatu periode keanggotaan DPR tertentu, dapat untuk dilanjutkan pembahasannya di periode selanjutnya dengan syarat dan ketentuan tertentu, yang kemudian dikenal dengan istilah carry over. Hal ini bermanfaat untuk mencapai efisiensi baik dari sisi tenaga, waktu, maupun anggaran, sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya pada pendahuluan.

Adapun ketentuan mengenai *carry over* yang termaktub dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 71A

> "Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutrya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan."[15]

Carry over dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 merupakan konsep pembentukan undang-undang yang terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI. Mekanisme *carry over* tersebut terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI sebelumnya ke masa periode keanggotaan DPR RI selanjutnya. Sehingga proses pembentukan undang-undang meskipun berganti periode masa keanggotaan DPR RI nya namun dapat berlanjut apabila telah sesuai dan terpenuhi seluruh persayaratannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

Istilah *carry over* sendiri memang tidak tersurat dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maupun penjelasannya, namun istilah ini tersurat dalam Naskah Akademik, dokumen-dokumen rapat yang dilaksanakan oleh Tim Penyusun RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan DPR tentang Penetapan Prolegnas, Peraturan DPR, maupun dalam berbagai media elektronik dan cetak. Istilah *carry over* dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Tata Tertib)[16] dan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang)[17], merupakan padanan kata daripada RUU operan, namun dalam beberapa kesempatan seperti rapat ataupun Penelitian yang dilakukan, padanan kata lainnya yang digunakan adalah RUU Luncuran.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diatas, terdapat beberapa hal penting yang menjadi syarat dan ketentuan daripada mekanisme *carry over* tersebut, yakni sebagai berikut:

a. *Carry over* dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan hanya berlaku terbatas pada undang-

14. Konsiderans menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
15. Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
16. Pasal 142 ayat (3) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, yang menyatakan bahwa "Pembahasan rancangan undang-undang dengan status operan (carry over) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR."
17. Pasal 87 ayat (3) dan Pasal 110 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Pasal 110 merupakan pasal yang memuat ketentuan pada Bagian Ketujuh Rancangan Undang-Undang Operan.

undang, *carry over* hanya berlaku untuk Rancangan Undang-Undang saja. Melalui frasa "... Rancangan Undang-Undang ..." yang terdapat dalam Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 diketahui bahwa jenis peraturan Perundang-undangan yang dapat dilakukan *carry over* hanya terbatas undang-undang saja, sehingga mekanisme ini tidak berlaku bagi jenis peraturan Perundang-undangan lainnya.

b. Undang-Undang yang dimaksud dalam hal ini merujuk pada jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang yang dimasud ialah undang-undang dalam arti yang sempit yakni "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Dalam proses pembentukan "*legislative act*", peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materiil peraturan yang dimaksud, yang berarti peranan para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang itu untuk umum. Karena pada dasarnya rakyatlah yang berdaulat dalam negara demokrasi, maka rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Jika sekiranya kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut akan membebani rakyat, maka rakyat harus menyatakan persetujuannya melalui perantara wakil-wakil mereka di lembaga legislatif. Karena itu, kebijakan-kebijakan kewarganegaraan tersebut harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislatif (*legislative act*).[18]

c. Sebagaimana poin a diatas bahwa *carry over* berlaku hanya bagi Rancangan Undang-Undang saja, RUU yang dimaksud adalah RUU yang telah memasuki tahap pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berbunyi "Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi". Pembahasan ini merupakan salah satu tahapan daripada pembentukan peraturan Perundang-undangan, setelah sebelumnya harus melewati dulu tahap perencananaan dan penyusunan.

d. Telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) merujuk pada Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

Pasal 68

(1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
    a. pengantar musyawarah;
    b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
    c. penyampaian pendapat mini.

Melalui Pasal 68 ayat (1) huruf b diatas dapat diketahui bahwa pembahasan DIM merupakan salah satu kegiatan yang ada pada Pembicaraan Tingkat I.

Adapun Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yakni pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Hal ini diatur dalam Pasal 66 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

e. Hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam poin c diatas disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. DPR periode berikutnya dapat melanjutkan pembahasan (tidak perlu

18. Jimly Asshiddiqie. 2014. "Perihal Undang-Undang", Ed. 1–Cet.3., Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 22-23.

dimulai dari awal kembali) dengan RUU dan NA yang telah disiapkan oleh DPR keanggotaan sebelumnya. Namun hal ini dapat dilakukan apabila antara DPR, Presiden, dan/atau DPD sebagai yang memiliki kuasa atas pembentukan undang-undang bersepakat akan hal tersebut (tidak mutlak dilaksanakan), dikarenakan ada frasa ".. dapat ..." yang artinya hal tersebut tidak mutlak terjadi.

Berdasarkan poin-poin yang telah diuraikan diatas, bahwa Rancangan Undang-Undang yang dapat melalui konsep *carry over* prosesnya tidak perlu mengulang dari awal lagi sehingga menghemat waktu dan tenaga. Namun terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan yakni RUU tersebut telah masuk dalam tahap Pembahasan DIM (sudah masuk dalam Tahap Pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I) serta ada kesepakatan antara DPR, Presiden dan/atau DPD untuk memasukan RUU tersebut dalam daftar prolegnas jangka menengah dan/atau prolegnas prioritas, sehingga *carry over* ini pada akhirnya menjadi tidak mutlak/otomatis terjadi meskipun RUU sudah masuk dalam tahap Pembahasan DIM.

B.2. Politik Hukum Konsep *Carry Over* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Baik

Politik Hukum menurut Moh Mahfud MD melalui bukunya yang berjudul Politik Hukum di Indonesia, mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Dengan demikian, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.[19] Kemudian, Abdul Latif dan Hasbi Ali dalam bukunya menjelaskan bahwa politik Peraturan Perundang-undangan adalah suatu subsistem hukum. Politik Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari politik hukum karena politik hukum pada dasarnya merupakan politik Peraturan Perundang-undangan yang diartikan sebagai "kebijaksanaan" atau (*public policy*) mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan Perundang-undangan.[20]

Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya akan mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh, dapat bersumber kepada idiologi tertentu. Indonesia berdasarkan Pancasila dan yang berdasarkan kekeluargaan akan mempunyai politik hukum tersendiri sesuai dengan *rechtsidee*; yang terkandung dalam pancasila dan UUD 1945.[21] Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukannya perlu memperhatikan pembangunan hukum yang responsif untuk dapat menghasilkan hukum yang bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan berbagai kelompok sosial dan individu dalam masyarakatnya. Hal tersebut dapat dicapai dengan membentuk peraturan Perundang-undangan yang partisipatif dan aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat, yang mana dalam hal ini adalah sebagaimana yang kita ketahui bahwa cita-cita luhur bangsa kita terkandung dalam Pancasila.

Untuk dapat menggambarkan mengenai hubungan antara politik hukum, produk hukum, kemudian produk politis, dalam kerangka pembentukan undang-undang, diawali dengan tahapan awal pembentukan undang-undang yakni perencanaan yang tergambar dalam Prolegnas. Latar belakang pemikiran penyusunan Prolegnas, sesungguhnya mengandung cita-cita hukum yang hendak diwujudkan, selain sebagai instrument perencanaan pembentukan undang-undang secara terencana, terpadu, dan sistematik dalam bentuk daftar rancangan undang-undang. Prolegnas juga dimaksudkan untuk menjadi salah satu sarana meningkatkan produk undang-undang baik dari aspek kuantitas maupun kualitas dengan arah hukum yang dikehendaki

19. Moh Mahfud MD. 2019. "Politik Hukum di Indonesia", Ed. Revisi, Cet. 9. Depok: Rajawali Pers, hlm. 1.
20. Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2019. "Politik Hukum". Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 164-165.
21. Ibid.

dalam kurun waktu tertentu. Melalui Program Legislasi Nasional diharapkan akan terjadi peningkatan produk undang-undang dari aspek kuantitas dan kualitas.[22]

Secara operasional Prolegnas seharusnya mampu menggambarkan materi atau substansi rencana pembentukan peraturan Perundang-undangan. Terkait hal ini Moh Mahfud MD menyatakan bahwa Proglenas harus dibuat untuk menjamin ketepatan isi dan ketepatan prosedur yang harus didasarkan pada kaidah-kaidah penututan hukum dan UUD NRI Tahun 1945 untuk mencapai tujuan negara dalam tahap atau periode tertentu, yang jika salah dalam pemuatan isi dan prosedur pembuatannya dapat diuji oleh lembaga yudisial melalui lembaga *judicial review*. Dalam konteks seperti ini Prolegnas selain memuat daftar rencana pembentukan undang-undang, dan peraturan Perundang-undangan lainnya, disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional.[23] Prolegnas sebagai output awal daripada tahap pertama dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan harus dapat mencerminkan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Hal ini pun sejalan dengan pendapat A Hamid S Attamimi mengenai asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang dengan memperhatikan keadaan Indonesia, yakni Pancasila. A Hamid S Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut adalah: cita hukum Indonesia; asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi; dan asas-asas lainnya.[24]

Berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.[25] Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.[26] Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.[27] Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.[28] Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.[29] Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi DPR RI) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.[30]

Berdasarkan penelitian di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, diketahui bahwa dalam hal perencanaan untuk menentukan daftar RUU apa saja yang di *carry over* untuk masuk ke dalam Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas adalah salah satunya diawali dari usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Hal ini dijelaskan dalam ketentuan Pasal 110 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 110

(1) Anggota dan alat kelengkapan DPR dapat mengusulkan rancangan undang-undang yang telah masuk pembicaraan tingkat I dan memiliki daftar inventarisasi masalah pada periode keanggotaan DPR sebelumnya kepada Badan Legislasi sebagai usulan rancangan undang-undang operan dalam Prolegnas

22. BPHN. 2007. "30 Tahun Program Legislasi Nasional". Jakarta: BPHN, hlm. 31-32.
23. Moh Mahfud MD, op.cit., hlm. 3-11.
24. Maria Farida Indrati. 2007. "Ilmu Perundang-Undangan 1". Yogyakarta: Kanisius, hlm. 254.
25. Pasal 17 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
26. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
27. Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
28. Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
29. Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
30. Pasal 21 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

prioritas tahunan.

(2) DPR, Presiden, dan DPD dapat menetapkan rancangan undang-undang operan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Prolegnas prioritas tahunan.[31]

Kemudian, sebagaimana diatur dalam Pasal 9, Pasal 13, dan Pasal 14 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional,[32] bahwa untuk menyusun Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas Tahunan, Badan Legislasi menyampaikan surat kepada Anggota, Pimpinan Fraksi, dan Pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diusulkan dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan yang diprioritaskan pada tahun pertama periode keanggotaan DPR msa tersebut dilengkapi dengan judul RUU dan keterangan. Sesuai dengan ketentuan tersebut, Pimpinan Badan Legislasi DPR RI mengirimkan surat No. LG/17751/DPR RI/X/2019 tertanggal 30 oktober 2019, perihal Permintaan Usulan RUU Prolegnas Tahun 2020-2024 dan RUU Prioritas Tahun 2020. Menindaklanjuti surat tersebut berdasarkan penelitian yang dilakukan, kemudian dilakukan identifikasi daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, sebagai asumsi dapat di *carry over* karena memenuhi kriteria, dan disulkan untuk masuk ke Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 beserta keterangannya. Dalam hal ini difokuskan pada usulan yang disampaikan oleh Komisi saja (tidak termasuk usulan yang disampaikan Anggota dan Pimpinan Fraksi).

Hasil identifikasi penulis berdasarkan data dan hasil penelitian di Badan Legislasi DPR RI dan Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI, bahwa dari total awal adalah 31 (tiga puluh satu) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I, namun dikarenakan 3 diantaranya adalah RUU tentang Pengesahan Perjanjian Internasional (kumulatif terbuka), maka diidentifikasikan daftar RUU sejumlah 28 (dua puluh delapan) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I. Dari jumlah 28 (dua puluh delapan) RUU tersebut, terlihat 16 (enam belas) diantaranya diusulkan oleh Komisi untuk masuk ke Prolegnas kembali baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020, serta terdapat 3 (tiga) RUU yang dalam keterangan usulannya oleh Komisi disampaikan mengenai *carry over*. *Pertama,* RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang diusulkan oleh Komisi III, dalam keterangannya disampaikan mengenai kronologis penyusunan RUU tersebut, dan terdapat keterangan yang secara tersurat menyatakan bahwa "berdasarkan Keputusan Rapat Konsultasi Pengganti Rapat Bamus tanggal 30 September 2019 agar Pembicaraan Tk. II/Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna atas RUU tentang KUHP ditunda, dan di *carry over* pada posisi pembahasan terakhir". *Kedua,* RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan yang diusulkan oleh Komisi III, dalam keterangannya disampaikan bahwa "berdasarkan Rapat Paripurna tanggal 24 September 2019, pengambilan keputusan

31. Pasal 110 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

32. Pengaturan mengenai tata cara penyusunan Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 masih mengacu pada Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, meskipun telah ada ketentuan yang berubah terkait penyusunan Prolegnas akibat diubahnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini dikarenakan ketika Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 disusun, Peraturan DPR tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional yang baru (untuk menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019) sedang dalam proses penyusunan. Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, sebagai Peraturan DPR baru yang sudah menyesuikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 ditetapkan pada Rapat Paripurna tanggal 17 Desember 2019, berbarengan dengan ditetapkannya Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024, dan diundangkan pada tanggal 31 Desember 2019. Sehingga apabila merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional, belum dapat dijadikan landasan hukum dan pedoman dalam penyusunan Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 pada saat itu.

atas RUU Pemasayarakatan ditunda". *Ketiga*, RUU tentang Pertanahan yang diusulkan oleh Komisi II, dalam keterangannya menyatakan bahwa "*carry over"*, namun tidak ada penjelasan lebih lanjut.

Bahwa sebenarnya sudah ada keinginan untuk meneruskan kembali pembahasan RUU yang sebelumnya berdasarkan Prolegnas Prioritas 2019 sudah memasuki tahap Pembicaraan Tingkat I, meskipun belum diketahui apakah akan *carry over* atau tidak. Karena sebagaimana ketentuan pada Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 bahwa *carry over* dapat dilakukan apabila ada kesepakatan antara DPR, Presiden, dan/atau DPD. Adapun "kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD" berdasarkan penelitian merupakan suatu hal yang erat kaitannya dengan politik hukum. Dalam hal ini adalah, pada akhirnya masing-masing dari pihak yang berkepentingan akan menuangkan kebijakan dan argumennya dalam memandang apakah RUU tersebut merupakan hal yang prioritas, penting, dan patutu untuk dilakukan *carry over* atau tidak. Masalah mengenai "kesepakatan" ini tidak ada ketentuan teknis atau batasan yang mengaturnya. Bahkan pada Pasal 110 Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang pun mengenai tata cara pelaksanaan "kesepakatan" ini tidak dijelaskan, sehingga dalam penentuannya murni tergantung politik hukum dari masing-masing pihak yang memiliki wewenang menetapkan Prolegnas yakni DPR, Presiden, dan/atau DPD.

Berdasarkan Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, tertanggal 17 Desember 2019[33] dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, tertanggal 22 Januari 2020[34], diidentifikasikan daftar RUU sejumlah 28 (dua puluh delapan) RUU dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 yang telah memasuki Pembicaraan Tingkat I, dan masuk ke dalam daftar Prolegnas baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020. Dari jumlah 28 (dua puluh delapan) RUU tersebut, 25 (dua puluh lima) RUU masuk ke dalam Prolegnas, baik Prolegnas Jangka Menengah 2020-2024 saja, maupun masuk juga ke Prolegnas Prioritas Tahun 2020[35]. Kemudian, dari jumlah 25 (dua puluh lima) RUU yang masuk ke dalam Prolegnas, 4 (empat) diantaranya *carry over* yang dinyatakan secara tertulis dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, tertanggal 17 Desember 2019 dan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 yang tertuang dalam Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, tertanggal 22 Januari 2020. RUU yang dinyatakan *carry over* yakni: *Pertama,* RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang penyiapan NA dan RUU oleh DPR/ Komisi VII; *Kedua,* RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi III; *Ketiga,* RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi III; dan *Keempat*,

33. Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024, ditetapkan dengan memperhatikan Keputusan Rapat Paripurna DPR ke-6 tanggal 17 Desember 2019.

34. Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020, ditetapkan dengan memperhatikan Keputusan Rapat Paripurna DPR ke-8 tanggal 22 Januari 2020.

35. Dari 25 (dua puluh lima) tersebut, 3 (tiga) diantaranya judul RUU nya berbeda dengan judul RUU pada Prolegnas Prioritas Tahun 2019, yaitu: Pertama, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan serta Pemanfaatan Obat Asli Indonesia, kemudian menjadi RUU tentang Pengawasan Obat dan Makanan (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020). Kedua, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Pendidikan Kedokteran, kemudian menjadi RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020). Ketiga, sebelumnya (Prolegnas Prioritas Tahun 2019) RUU tentang Perlindungan dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat, kemudian menjadi RUU tentang Masyarakat Hukum Adat (Prolegnas Jangka Menengah tahun 2020-2024 dan Prolegnas Prioritas 2020).

RUU tentang Bea Materai, yang penyiapan NA dan RUU oleh Pemerintah, DPR/ Komisi IX.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa 2 (dua) dari 4 (empat) diantaranya RUU yang di *carry over,* sudah sejak awal pada DPR masa periode sebelumnya (masa 2014-2019) disampaikan bahwa RUU tersebut akan di *carry over* sebagaimana diuraikan dalam bagian latar belakang, yakni RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Pada tanggal 30 September 2019 dibacakan pada pidato pimpinan DPR dalam Rapat Paripurna untuk RUU tersebut masuk *carry over* periode berikutnya. Begitupun sebenarnya banyak pula RUU lainnya yang dikemukakan dalam Rapa Paripurna Periode DPR Tahun 2014-2019 yang di akhir masa periodenya menyatakan bahwa akan melakukan *carry over,* namun pada akhirnya RUU yang mana dapat di *carry over* merupakan politik hukum atau kesepakatan daripada DPR, Presiden, dan/atau DPD pada periode selanjutnya (Periode DPR Tahun 2019-2024).

Sebagaimana diketahui bahwa dalam tahapan pembentukan undang-undang, setelah proses perencanaan dilanjutkan dengan tahapan penyusunan. Pada konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang, para pembentuk undang-undang tidak perlu mengawali proses pembuatan undang-undang dari tahap penyusunan lagi, dikarenakan tahap ini dianggap sudah dilewati dan dilaksanakan pada periode DPR sebelumnya, sehingga untuk mencapai efektifitas sebagaimana salah satu tujuan *carry over,* tahapan penyusunan tidak dilakukan lagi.[36] Salah satu hal penting dalam proses penyusunan berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyusunan draf Rancangan Undang-Undang dan penyusunan draf Naskah Akademik. Bagi RUU dengan mekanisme *carry over,* draf Rancangan Undang-Undang dan draf Naskah Akademik tidak perlu dibuat lagi, dalam artian menggunakan draf yang sudah disusun oleh periode keanggotaan DPR masa sebelumnya.

Selanjutnya, tahapan pembentukan undang-undang adalah tahap pembahasan. Pada tahap pembahasan apabila merujuk pada Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, maka ada hal-hal yang perlu diperhatikan. Sebagaimana yang diketahui berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa *carry over* dilakukan ketika RUU telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) merujuk pada Pasal 68 ayat (1) huruf b Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangann, bahwa Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan pembahasan daftar inventarisasi masalah.

Pada pembahasan RUU dengan konsep *carry over*, RUU yang dibahas menggunakan Surat Presiden dan Daftar Inventarisasi Masalah yang sudah ada pada DPR masa periode keanggotaan sebelumnya. Kemudian teknis pembahasannya pun menyesuaikan dengan politik hukum dari masing-masing pemangku kepentingan. Artinya disini adalah Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 memberikan ruang bagi para pembentuk undang-undang untuk tetap melakukan pembahasan dan memperdalam materi sesuai dengan yang dibutuhkan, jadi tidak berarti DPR periode selanjutnya harus langsung melanjutkan pembahasan (melanjutkan DIM) yang terakhir dibahas. Dapat diambil contoh sebagai berikut: DPR periode sebelumnya (periode 2014-2019) sudah membahas DIM hingga DIM nomor 100 dari total 300 nomor DIM, DPR periode selanjutnya (periode 2019-2024) tidak harus melanjutkan pembahasan mulai dari DIM nomor 101, DPR berikutnya dapat mulai membahas DIM nomor 101, ataupun mengulang kembali pembahasan DIM yang sudah pernah dibahas di periode sebelumnya (misalkan DIM nomor 90). Lebih lanjut mengenai teknis pembahasan ini kemudian dijelaskan dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 110 Peraturan

36. Pernyataan ini berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dengan metode pengumpulan data dan wawancara kepada kepada pihak-pihak terkait di Sekretariat Badan Legislasi DPR RI, Tenaga Ahli Badan Legislasi DR RI, serta Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jederal DPR RI. Kegiatan penelitian tersebut dilakukan pada Bulan Februari sampai dengan Bulan Juni 2020.

DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, yakni sebagai berikut:

Pasal 110

(1) Rancangan undang-undang operan yang ditetapkan dalam Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I dengan menggunakan surat Presiden dan daftar inventarisasi masalah yang sudah ada pada DPR periode keanggotaan sebelumnya.
(2) Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi, pembicaraan tingkat I tetap dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi.
(3) Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh panitia khusus, pembicaraan tingkat I dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
(4) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR ini.
(5) Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) atau alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat membahas ulang daftar inventarisasi masalah tertentu yang sudah disetujui oleh anggota DPR periode sebelumnya.[37]

Tahapan selanjutnya dalam membentuk undang-undang adalah tahap pengesahan dan pengundangan yang teknis pelaksanaannya sama seperti pembentukan undang-undang pada umumnya.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dipahami bahwa dalam konsep *carry over* erat kaitannya dengan politik hukum politik hukum pembentukan undang-undang, atau politik hukum dalam legislasi. Acapkali antara politik dan hukum dalam kerangka pembentukan undang-undang, pada akhirnya lebih kuat politik, sehingga sering kali suatu peraturan Perundang-undangan disebut sebagai sebuah produk politik, khususnya dalam hal ini yang dibahas dalam penelitian ini adalah mengenai undang-undang sebagai produk prolitik. Undang-undang disusun berdasarkan kesepakatan antara DPR, Presiden, dan/atau DPD, yang dimuali sejak tahap awal pembentukan undang-udnang, dalam menentukan apakah RUU dapat dilakukan *carry over* atau tidak. Tidak dapat dipungkiri bahwa peta perpolitikan di Indonesia untuk bisa masuk kursinya ke dalam parlemen hingga akhirnya membentuk fraksi bersifat dinamis. Begitupun dengan politik hukum dari masing-masing fraksi yang bisa saja berubah seiring berubahnya konstalasi politik di Pemerintahan (Presiden). Hal ini pun diutarakan dalam pembahasan mengenai RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada saat itu. Dengan dinamisnya politik hukum daripada partai dan Pemerintah yang berkuasa (Presiden terpilih dan pendukungnya pada masa itu), berdampak pula berubahnya dengan politik hukum dalam legislasi yang dilakukan oleh DPR maupun Presiden dan/atau DPD.

Menengahi politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang ini maka diperlukan politik pembentukan dan penegakam hukum yang baik, dan disertai pula dengan politik pembinaan sumber daya manusia, tata kerja dan pengorganisasian serta prasana dan sarana yang baik pula. Hal ini turut menentukan keberhasilan politik pembentukan dan penegakan hukum.[38] Politik hukum yang baik ini harus diawali sejak tahapan penyusunan Prolegnas hingga seluruh tahapan pembentukan undang-undang terlewati atau selesai diundangkan. Kemudian, dalam Pasal 2 Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa, "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara". Ketentuan itu harus dipahami sebagai satu kesatuan dengan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal. Di dalam Pembukaan dinyatakan bahwa dalam UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Pancasila dan pada Pasal 1 ayat (3) dinyatakan bahwa Negara Indonesia

37. Pasal 110 ayat (3) sampai ayat (7) Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang
38. Abdul Latif dan Hasbi Ali. op.cit, hlm. 164-165.

adalah negara hukum. Dengan demikian negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Hal tersebut menjelaskan bahwasannya terdapat benang penghubung antara politik Peraturan Perundang-undangan dengan karakter produk hukum, hingga akhirnya hal tersebut akan tergambar dalam cerminan seluruh pembentukan peraturan Perundang-undangan yang memperhatikan Pancasila sebagai sumber hukum.

C. Penutup

C.1. Simpulan

Konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 adalah berlaku dalam hal suatu RUU telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. *Carry over* dalan pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 terjadi antar periode masa keanggotaan DPR RI sebelumnya ke masa periode keanggotaan DPR RI selanjutnya. Konsep *carry over* dapat bermanfaat untuk mencapai efisiensi tenaga, waktu, dan anggaran dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Politik hukum konsep *carry over* dalam pembentukan undang-undang yang baik adalah politik hukum dalam pembentukan undang-undang dengan konsep *carry over* yang memperhatikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, yang diawali dari tahap perencanaan melalui penyusunan Prolegnas hingga tahap pengundangan dalam proses pembentukan undang-undang.

C.2. Saran

Mekanisme *carry over* dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 71A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 harus disosialisasikan dengan lebih masif lagi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan terkait dikarenakan hal ini merupakan konsep baru dalam proses pembentukan undang-undang. Konsep *carry over* ini menjadi penting untuk dipahami bersama agar memiliki pemahaman yang sama bagaimana konsep ini diimplementasikan dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Latar belakang lahirnya konsep *carry over* ini harus diperhatikan bagi setiap pemangku kepentingan dan dalam mengimplementasikan seluruh tahapan pembentukan undang-undang harus memperhatikan nilai-nilai Pancasila.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2014. Perihal Undang-Undang, Ed. 1–Cet.3. Jakarta: Rajawali Pers.

Badan Legislasi DPR. 2019. Naskah Akademik RUU RI tentang Perubahan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peru*nd*ang-undangan. Jakarta: Badan Legislasi.

Badan Legislasi DPR RI. 2019. Bahan Rapat Baleg, Materi Muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/*d*okakd/dokumen/RJ5-20190805-014436-7448.pdf.

Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Laporan Singka*t* Rapat Badan Legisasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *P*embentukan Peraturan Perundang-undangan". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/

dokakd/dokumen/RJ3-20190214-030935-9368.pdf.

Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Laporan Singkat Rapat Badan Legisasi dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 6 Juli 2020. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20190805-014436-5882.pdf.

Badan Legislasi DPR RI. 2019. "Rekapitulasi Daftar RUU yang Sudah Disetujui Menjadi UU dalam Keanggotaan DPR RI Periode 2014-2019". Badan Legislasi DPR RI, diakses tanggal 28 November 2019. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-1956a6e54347de578e9b95de4bce1b3d.pdf

Badan Legislasi DPR RI DPR RI. 2019. "Draf Laporan Singkat Rapat Kerja Pembicaraan Tingkat I RUU tentang KUHP dengan Pemerintah, Tahun Sidang 2019-2020", diakses tanggal 16 Mei 2020. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20191010-034811-3847.pdf

Badan Legislasi DPR RI DPR RI. 2019. "Evaluasi Penanganan RUU dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2019", diakses tanggal 3 Oktober 2019. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-68-f99ca205bee6e0f19fd3617b431a0810.pdf.

BPHN. 2007. 30 Tahun Program Legislasi Nasional. Jakarta: BPHN.

DPR R. 2019. 2019. "Apresiasi Aspirasi Mahasiswa, DPR Tunda Pengesahan Sejumlah RUU". DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26068/t/Apresiasi+Aspirasi+Mahasiswa%2C+DPR+Tunda+Pengesahan+Sejumlah+RUU.

DPR RI. 2019. "DPR Selesaikan 91 RUU". DPR RI, diakses tanggal 20 November 2019. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26067/t/DPR+Selesaikan+91+RUU.

DPR RI. 2019. "DPR Sepakat Tunda Pengambilan Keputusan RUU Pemasyarakatan". diakses tanggal 2 November 2019, http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26014/t/DPR+Sepakat+Tunda+Pengambilan+Keputusan+RUU+Pemasyarakatan.

DPR RI. 2019. "Paripurna DPR Sahkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". DPR RI, diakses tanggal 2 November 2019. http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/26015/t/Paripurna+DPR+Sahkan+UU+Pembentukan+Peraturan+Peraturan Perundang-undangan.

DPR RI. 2020. Rekam Jejak RUU tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Jakarta: DPR RI, diakses tanggal 8 Mei 2020. http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/10

Indrati, Maria Farida. 2007. Ilmu Peraturan Perundang-undangan 1. Yogyakarta: Kanisius.

Latif, Abdul dan Hasbi Ali. 2019. Politik Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.

Moh Mahfud MD. 2019. Politik Hukum di Indonesia, Ed. Revisi, Cet. 9. Depok: Rajawali Pers.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 667).

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1361).

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1800).

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Berita Negara Republik Indonesia 2020 Nomor 668).

PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2019. "RUU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya Masih Perlu Pendalaman". PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, diakses tanggal 25 November 2019. http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/1744.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2015. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Tinjauan Yuridis Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Diane Prihastuti
Fakultas Hukum Universitas Islam Nusantara
Email: dianeprihastuti@gmail.com
Naskah diterima: 20/4/2021, direvisi: 12/3/2022, disetujui: 14/3/2022

Abstract

This writing aims to review how the implementation of decentralization and autonomy in government processes is linked to Article 23 of 2014 concerning governance. This study uses the normative juridical method with an emphasis on literature study related to the decentralization and regional autonomy systems. The processes of decentralization and regional autonomy are very important to the process of regional development in the era of autonomy, what is the role of the central and regional governments in order to make rules that can accommodate the interests of the people. This autonomy is not just a distribution of government administration to achieve efficiency and effectiveness of government, but autonomy is interpreted as a constitutional order (staatsrechttelijk), and not just a state administrative order (administratiefrechttelijk). As a constitutional order The importance of the role of the central and local governments that support coordination among development actors, ensure the creation of integration, synchronization and synergy between regions, the timing and functions of government, both central and regional, ensure linkages and consistency between planning, budgeting, implementation, and supervision; optimize community participation in development planning; ensure the achievement of efficient, effective and fair use of resources. How can we anticipate various problems in the implementation of decentralization with the importance of regional structuring.

Keywords: Decentralization, Autonomy, Government, Central Government, Local Government

Abstrak

Penulisan ini bertujuan untuk meninjau bagaimana penerapan desentralisasi dan otonomi dalam proses pemerintahan dikaitkan dengan Pasal 23 tahun 2014 tentang pemerintahan, Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menitik beratkan pada studi kepustakaan terkait sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Proses dese*n*tralisasi dan otonomi daerah sangat penting terhadap proses pembangunan daerah dalam era otonomi, Bagaimana peran pemerintah pusat dan daerah dalam rangka membuat aturan yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat.otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechttelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (a*dministratiefrechttelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan Pentingnya peran pemerintah pusat dan daerah yang yang mendukung koordinasi antar para pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah ,menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan; menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil. Bagaimana bisa mengantisipasi berbagai permasalahan di dalam pelaksanaan desentralisasi dengan pentingnya dilakukan penataan daerah.

Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi, Pemerintah, Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah

A. Pendahuluan

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintah ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*). Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD.[1]

Sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan kewenangan pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintah absolut dan ada urusan pemerintah konkuren. Urusan pemerintah konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagi dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintah konkuren antara daerah dan provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintah sama, perbedaannya akan tampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/walikota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.[2] Tujuan utama desentralisasi adalah:

1. Tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
2. Tujuan ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.[3]

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas

1. Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana, "Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah" (Depok: Rajawali Pers, PT. Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 28.
2. Ibid, hlm. 33-34.
3. Tjahya Supriatna, "Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah," (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), hlm. 21.

medebewind atau asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrasi tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya.

Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula.[4]

Urusan Pemerintahan tercantum dalam Bab IV Bagian kesatu (Klasifikasi Urusan Pemerintahan) Pasal 9, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi:

Ayat (1)

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Ayat (2)

Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Ayat (3)

Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Ayat (4)

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Ayat (5)

Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Sesuai dengan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan supaya dapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder belaka.[5]

Hans Kelsen memperkenalkan teori yang dikenal sebagai teori hukum murni atau Kelsen memperkenalkan teori yang dikenal sebagai teori hukum murni tentang hukum, *Pure Theory of Law*, yaitu sebagai teori tentang hukum positif. Teori hukum positif ini dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai hukum membentuk susunan hierarkis norma hukum positif yang dimulai dari norma dengan kedudukan hierarkis tertinggi, yaitu norma dasar (*grundnorm*) menjadi dasar berlakunya norma yang lebih rendah. Semua norma saling berhubungan satu dengan yang lain secara hierarkis-vertikal, ada yang lebih tinggi yang menjadi dasar validitas norma yang lebih rendah, dan ada yang lebih rendah validitasnya tergantung kepada norma yang lebih tinggi di atasnya.di antara norma hukum atasan (*superior*) dan norma hukum bawahan (*inferior*) tunduk pada representasi sebagai suatu teori hukum statis atau *nomo stastic* sebagai teori hukum dinamis atau "*nomo dynamic"*, teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.[6]

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah, antara lain bagaimana proses desentralisasi dan otonomi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan aturan UU nomor 23 tahun 2014? Bagaimana upaya mewujudkan desentralisasi dan otonomi yang bersinergi antara pemerintah pusat dan daerah?

4. Haw Widjaja, "Otonomi Daerah dan Daerah Otonom," (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 21-22.
5. Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat," (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 13.
6. Jimly Asshiddiqie, "Teori Hierarki Norma Hukum," (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 49.

B. Pembahasan

B.1. Proses desentralisasi dan otonomi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan aturan UU nomor 23 tahun 2014.

Asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdapat asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah yakni sebagai berikut[7]:

1. Kepastian hukum
   Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum sebagaimana dimaklumi bahwa suatu negara hukum asas legalitas tidak boleh ditinggalkan, meskipun hal ini berlainan secara factual dengan apa yang telah ada, namun tidak boleh bertentangan.
2. Tertib penyelenggara negara
   Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Kepentingan umum
   Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Kekerabatan
   Asas kekerabatan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memerhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Profesionalitas
   Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. Akuntabilitas
   Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
7. Efisiensi
   Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
8. Efektivitas
   Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
9. Keadilan
   Asas keadilan adalah setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerimnkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Struktur pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah pada setiap daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kabupaten disebut bupati dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan masa sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Di dalam suatu tatanan pemerintahan sangat penting dalam merencanakan suatu visi dan misi yang tepat sehingga tercapai tujuan yang diinginkan sesuai dengan harapan.

7. Pasal 58 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Sumpah atau janji kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sebagai berikut:[8]

"*Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar 1945 dan menjalankan segala Undang-Undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa, dan bangsa".*

Tugas adalah sesuatu yang wajib dikerjaksn atau yang ditentukan untuk dilakukan atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang. kepala daerah mempunyai tugas.

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentangAPBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas
5. Mewakili daerahnya di dałam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas[9] membantu kepala daerah dałam:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
2. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota;
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dałam pelaksanaan pemerintahan daerah;
6. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain iłu, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatannya.

Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*) yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.[10]

---

8. Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
9. Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah.
10. M. Solly Lubis, "Hukum Tata Negara," (Bandung: CV. Bandar Maju, Bandung, 2008), hlm. 56.

kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/ badan lain. Ateng Syafruddin menyajikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority*, *gezag*) dengan wewenang (*competence*, *bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*) tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.[11]

Bagi para pemikir barat, seperti antara lain Alexis Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semengat kebangsaan: "*a nation may establishe a system of free government but without a spirit municipal institutions it can not have the spirit of liberty*".

Dalam hal ini dikatakan bahwa pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan. satuan pemerintahan otonom menurut Tocqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi. Dengan demikian, satuan pemerintahan otonom merupakan pengejewantahan dari esensi demokrasi.

Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampakkan hal-hal sebagai berikut:

1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi;
2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
3) Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

B.2.Desentralisasi dan Otonomi yang bersinergi antara pemerintah Pusat dan Daerah

Istilah otonomi atau *autonomy* secara *etimologi* berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body its actual lndependence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiery* dan *actual independence*. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (zelfregrelling) yang oleh van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfvuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraa*k (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi berarti *self government atau condition of living under one's own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, merupakan daerah yang memiliki *legal self suffiency* Yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *laws*. S.L.S. Danuredjo memberikan arti Otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri,[12] sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.[13]

11. Ateng Syafruddin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab," Jurnal ProJustisia Edisi IV, (Bandung: Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22.
12. SLS Danuredjo, "Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan," (Jakarta: Alras, 1967), hlm. 10.
13. Salleh Syariff, "Otonomi dan Daerah Otonom," (Jakarta: Endang, 1953), hlm.7.

Pada dasarnya makna otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechttelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechttelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Selain itu, otonomi diartikan juga sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.[14]

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula bahwa kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onahankelijkheid, indepenency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah sistem dari suatu negara kesatuan (*unitary state, eenhidstate*) Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.

Secara teoretis dan praktis, terdapat lima jenis otonomi atau sistem rumah tangga daerah, yaitu:[15]

1) Otonomi organik (rumah tangga organik); otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai Urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah;
2) Otonomi formal (rumah tangga formal); otonomi bentuk ini adalah apa saja yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi Şecara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki“area” urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan” teori sisa”pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus Pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah;
3) Otonomi materiil atau rumah tangga materiil; dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitative dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah Iokal yang mengurus rumah tangganya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, maka pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (pemerintah pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara *enumeratif*;
4) Otonomi riil atau rumah tangga riil; otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan perundangundangan yang lebih

14. Bagir Manan, “Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,” (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001), hlm. 24.
15. Lukman Hakim, “Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah,” (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 38-39.

tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenangan urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya;

5) Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.
   a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh Suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu atur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam tik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak sama, baik mengenai jumlah maupun jenis. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya;
   b. Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antardaerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antara daerah dapat seimbang; Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksana otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada pemerintah pusat. Dan yang lebih penting adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan, seperti pembuatan dan pembangunan fasilitas-fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain, penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*service goods*) dapat lebih terjamin. Melalui pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*enginee of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan.[16]

Syarat keberhasilan suatu perencanaan menurut Jhingan perumusan dan kunci suatu keberhasilan suatu perencanaan biasanya memerlukan adanya hal-hal berikut:

1. Komisi Perencanaan

   Prasyarat pertama bagi suatu perencanaan adalah pembentukan suatu komisi (badan atau lembaga) perencanaan yang harus diorganisir dengan cara yang tepat. Komisi tersebut harus dibagi dalam bagian-bagian dan subbagian yang dikoornidinir oleh para pakar, seperti pakar ekonomi, pakar statistik, pakar teknik, dan para pakar lainnya yang mengerti masalah perekonomian.

16. Makmun, "Potret Perekonomian Daerah Sebelum dan Era Desentralisasi Fiskal," Bunga Rampai Hasil Penelitian, 2004.

2. Data Statistik

   Perencanaan yang baik membutuhkan adanya analisis yang menyeluruh tentang potensi sumberdaya yang dimiliki suatu negara beserta segala kekurangannya. Analisis seperti ini penting untuk mengumpulkan informasi dan data statistik serta sumberdaya-sumberdaya potensial lain seperti sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan modal yang tersedia di negara tersebut. Data yang berhubungan dengan potensi sumberdaya ini sangat diperlukan untuk menentukan arah dan prioritas suatu perencanaan. Oleh karena itu pembentukan suatu jaringan kantor statistik dari pusat hingga daerah yang bertugas mengumpulkan informasi dan data statistik menjadi suatu kebutuhan yang utama.

3. Tujuan

   Suatu cetak biru perencanaan dapat menetapkan pula tujuan-tujuan seperti: peningkatan pendapatan nasional dan pendapatan per kapita, pengurangan ketimpangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan serta pemusatan kekuatan ekonomi, peningkatan produksi pertanian, industrialisasi, pembangunan kewilayahan yang berimbang, pencapaian swasembada pangan, dan sebagainya. Berbagai sasaran dan tujuan yang ingin dicapai tersebut hendaknya realisti dan disesuaikan dengan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan

4. Penetapan sasaran dan prioritas

   Untuk pencapaian suatu tujuan perencanaan dibuat secara makro dan sektoraL Sasaran secara makro hendaknya dirumuskan secara tegas serta mencakup setiap aspek perekonomian dan dapat dikuantifikasikan. Untuk sasaran sektoral hendaknya disesuaikan dengan sasaran makronya, sehingga ada keserasian dalam perrapaian tujuan- Keserasian pencapaian tujuan ini memerlukan adanya skala prioritas. Skala prioritas ini harus ditentukan atas dasar kebutuhan jangka pendek dan jangka panjang dengan memperhatikan surnberdaya alam dan sumberdaya manusia yang tersedia. Rencana dan proyek seperti itu perlu dilaksanakan dengan suatu prioritas tertentu prioritas ini tidak dijalankan secara kaku, tetapi secara luwes.

5. Mobilisasi Sumberdaya

   Dalam perencanaan ditetapkan adanya pembiayaan oleh pemerintah sebagai dasar mobilisasi sumberdaya yang tersedia sumber pembiayaan ini bisa berasal dari sumber luar negeri dan dalam negeri (domestik). Sumber dana domestik yang utama didapatkan dari tabungan, laba perusahaan negara, dan pajak sumber luar negeri berasal dari pinjaman atau bantuan luar negeri dan penaman modal asing. Yang perlu diperhatikan dalam hal pembiayaan pembangunan ini adalah jangan sampai meng akibatkan efek inflasioner dan tekanan pada neraca pembayaran dan pada saat yang sama harus mampu mendorong bagi sektor perusahaan dan rumah tangga di dalam negeri.

6. Keseimbangan dalam Perencanaan

   Suatu perencanaan hendaknya mampu menjamin keseimbangan dalam perekonomian, untuk menghindarkan kelangkaan maupun surplus pada periode perencanaan. Keseimbangan antara tabungan dan investasi, antara permintaan dann penawaran terhada suatu produk, antara kebutuhan dan penyediaan tenaga kerja, dan antara devisa dan permintaan terhadap impor sangat diperlukan. Ada dua jenis keseimbangan yang diperlukan dalam suatu perencanaan. Pertama, keseimbangan fisik yang meliputi keseimbangan antara rencana kenaikan output dengan jumlah dan investasi. Perencanaan juga memerlukan keseimbangan antara input berbagai sektor perekonomian. Ini dicapai melalui input output, karena output dari satu sektor atau industri merupakan input bagi sektor atau industri lainnya. Keseimbangan fisik penting bagi konsistensi internal suatu perencanaan, kalau tidak, berbagai hambatan fisik seperti kekurangan bahan mentah, tenaga kerja, dan sebagainya akan timbul dalam perekonomian. Kedua adalah keseimbangan moneter (keuangan) yang meliputi keseimbangan antara pendapatan masyarakat dengan jumlah barang yang tersedia bagi mereka untuk konsumsi, antara dana yang dipakai untuk investasi swasta dengan jumlah barang investasi yang tersedia untuk investor swasta, antara dana yang dipakai untuk investasi pemerintah dengan jumlah barang investasi yang

diproduksi oleh sektor negara, dan keseimbanga antara pembayaran luar negeri dengan penerimaan luar negeri. Adanya ketidakseimbangan di sektor keuangan ini akan mengakibatkan ketidakseimbangan pada penawaran dan permintaan barang-barang fisik sehingga akan mengakibatkan tekanan inflasioner dan kesulitan neraca pembayaran selam periode perencanaan.

7. Sistem Administrasi yang Efisien

   Administrasi yang baik, efisien dan tidak ada unsur KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) adalah syarat mutlak keberhasilan suatu perencanaan. Lewis menganggap administrasi yang kuat, baik, dan tidak korup merupakan syarat utama bagi keberhasilan suatu perencanaan. Pemerintah pusat di NSB seharusnya tidak mengambil keputusan ekonomi yang penting secara tergesa-gesa tanpa lebih dahulu diuji dan dipertimbangkan secara matang oleh para teknokrat. Di berbagai departemen harus ditunjuk staf administrasi yang cakap dengan tugas utama menyiapkan laporan kelaikan proyek yang diusulkan dengan baik. Mereka harus memperoleh pengalaman dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek, melaksanakannya sesuai jadwal, mengubahnya jika timbul perubahan mendadak (s*udden changes*) yang tidak diharapkan, dan mengevaluasinya dari waktu ke waktu. Tanpa peralatan administrasi seperti itu, perencanaan pembangunan tidak akan berhasil di NSB. Lewis dengan tegas mengatakan bahwa, tanpa adanya administrasi yang baik, pemerintah lebih baik membiarkan semuanya berjalan bebas tanpa campur tangan (*laissez-faire*) daripada mereka berpura-pura melakukan perencanaan. Keberhasilan yang luar biasa pada perencanaan pembangunan di Rusia dapat dikaitkan dengan tatanan Partai Komunis yang sangat terlatih dan disiplin bagai pendeta. Dalam membuat suatu rencana, tulis Lewis di kesempatan lain, teknik merupakan bagían dari kebijaksanaan. Pembangunan ekonomi tidak sangat rumit, rahasia keberhasilan perencanaan lebih banyak terletak pada politik yang bijaksana dan administrasi negara yang baik.

8. Kebijaksanaan Pembangunan yang Tepat

   Pemerintah harus menetapkan kebijaksanaan pembangunan yang tepat demi berhasilnya rencana pembangunan dan untuk menghindari masalah-masalah yang mungkin timbul dalam tahap pelaksanaannya. Dalam hal ini Lewis mencatat unsur-unsur utama kebijaksanaan pembangunan yang meliputi: (i) analisis potensi pembangunan; survei sumberdaya nasional, penelitian ilmiah; penelitian pasar; (ii)penyediaan prasarana yang memadai (air, listrik, transportasi dan telekomunikasi) apakah oleh badan usaha negara atau swasta; (iii) penyediaan fasilitas latihan khusus dan juga pendidikan umum yang memadai untuk menyediakan ketrampilan yang diperlukan; (iv) perbaikan landasan hukum bagi kegiatan perekonomian, khususnya peraturan yang berkaitan dengan hak atas tanah, perusahaan, dan transaksi ekonomi; (v) bantuan untuk menciptakan pasar yang lebih luas dan dan lebih baik; (vi) menemukan dan membantu pengusaha yang potensial, baik dalam negeri maupun luar negeri; (vii) peningkatan pemanfaatan sumberdaya secara lebih baik, baik oleh swasta maupun negara. Keberhasilan perencanaan pembangunan dapat dinilai terutama dengan menguji berbagai usulan dari masing-masing unsur tersebut. Kebijaksanaan yang baik dapat membantu keberhasilan suatu perencanaan, tetapi dia tidak dapat menjamin keberhasilan. Karenanya, Lewis menyamakan perencanaan pembangunan dengan obat. Obat yang berada di tangan seorang praktisi yang baik dapat memberikan hasil yang manjur, tetapi masih mungkin terjadi bahwa pasien yang diharapkan hidup ternyata mati dan yang diharapkan mati ternyata hidup.

9. Administrasi yang ekonomis

   Setiap usaha harus dibuat berdampak ekonomis dalam administrasi, khususnya dalam pengembangan bagian-bagian departemen dan pemerintahan. Masyakarat harus merasa yakin bahwa setiap rupiah yang mereka bayarkan kepada pemerintah melalui pajak dan pinjaman dipergunakan sebagaimana mestinya bagi kesejahteraan dan pembangunan mereka, dan tidak dihambur-hamburkan.

10. Dasar Pendidikan

    Administrasi yang bersih dan efisien memerlukan dasar pendidikan yang kuat. Perencanaan yang berhasil harus memperhatikan standar moral dan etika masyarakat. Kita tak dapat mengharapkan adanya administrasi yang ekonomis dan berdayaguna kalau masyarakat tidak mempunyai nilai etika dan moral yang tinggi. Hal ini tidak mungkin dapat dicapai tanpa membangun lebih dulu dasar Pendidikan yang kuat yang mengajarkan pengetahuan akademis maupun teknis secara berimbang. Tanpa menciptakan manusia yang jujur dan berdayaguna di dalam negara, tidak akan mungkin dapat menyusun perencanaan pembangunan ekonomi dalam skala besar.

11. Hukum dan Moralitas dalam Teori Hukum Murni

    Hans Kelsen berpendapat harus ada pemisahan yang ketat antara hukum dan moralitas, keduanya tidak boleh dicampuradukkan satu dengan yang lain. Prinsip pemisahan ini merupakan bagian pokok yang integral dari prinsip teoritis Kelsen yang dibangun Hans Kelsen dalam *"Pure Theory of Law"*. Penerapan hukum, agar terlindungi dari pengaruh-pengaruh moral ataupun politik, harus dijaga dengan cara memisahkannya dengan tegas dan ketat dari pengaruh moralitas dan politik dalam perikehidupan bernegara. Kelsen tidak menolak kenyataan bahwa diskusi moralitas tetap saja terbuka untuk menerima pengaruh dimaksud, dan dalam praktik ada saja akibat-akibat sosiologis yang muncul dari aktivitas-aktivitas intersubjektif di ruang public. Namun, teori hukum murni tetap harus terbebas dari potensi pengaruh-pengaruh semacam itu.

12. Dukungan Masyarakat

    Dukungan masyarakat merupakan faktor penting bagi keberhasilan suatu perencanaan di dalam suatu negara yang demokratis. Perencanaan memerlukan dukungan luas dari masyarakat. Perencanaan ekonomi harus di atas kepentingan golongan, tetapi pada saat yang sama, perencanaan tersebut harus memperoleh persetujuan semua golongan. Dengan kata lain, suatu perencanaan harus dianggap sebagai Rencana Nasional bila rencana tersebut disetujui oleh wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu, tanpa dukungan masyarakat tak ada perencanaan yang dapat berhasil. Untuk hal tersebut Lewis mengatakan bahwa, semangat rakyat adalah minyak pelumas perencanaan sekaligus bahan bakar pembangunan ekonomi. Semangat rakyat adalah kekuatan dinamis yang memungkinkan segalanya bisa terjadi.[17]

Tujuan dan Sasaran Perencanaan Pembangunan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan sasaran pokok tersebut adalah sebagai berikut:

a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil.[18]

Dalam pelaksanaan desentralisasi perlu dilakukan penataan daerah, yang tercantum dalam pasal 31 tentang penataan daerah Undang-undang nomor 32 tahun 2014:

(1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
    a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan daerah;
    b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;

17. Lincoln Arsyad, "Pengantar Perancanaan Pembangunan Ekonomi Daerah," Cet.3, (Yogyakarta: BPFE, 2016, hlm. 29-33.
18. Sjafrizal, "Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi," (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 26.

c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, dan
f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah

(2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.[19]

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan dalam proses penyelenggaraan pemerintah dalam proses desentralisasi dan otonomi diperlukan visi dan misi dan arah pembangunan jangka Panjang daerah menjadi lebih logis dan realistis sesuai dengan kondisi umum daerah dapat dilakukan, pentingnya aturan yang bisa melengkapi sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan desentralisasi perlu dilakukan penataan daerah, yang tercantum dalam pasal 31 tentang penataan daerah Undang-Undang nomor 32 tahun 2014. Desentraliusasi dan otonomi Arah kebijakan umum daerah pada dasarnya berisikan sasaran dan focus kebijakan pembangunan yang akan ditempuh pemerintah daerah untuk dapat merealisasikan agenda dan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan berdasarkan visi dan misi kepala daerah bersangkutan. Arah kebijakan ini yang kemudian perlu sejalan dengan tujuan pembangunan. Oleh karena itu perlu adanya sinergi antara pemerintah pusat dan daerah.

C.2. Saran

Proses dese*n*tralisasi dan otonomi daerah sangat penting terhadap proses pembangunan daerah dalam era otonomi, Bagaimana pentingnya peran dan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka membuat aturan yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat. otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechttelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (a*dministratiefrechttelijk*) sehingga perlu koordinasi, sinergi, dan program yang tepat sasaran, demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan bisa ditingkatkan dengan lebih memperhatikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta potensi dan keaneka ragaman daerah serta peluang dan tantangan global dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

19. Pasal 31 ayat 1-4, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Daftar Pustaka

Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah* Rajawali Pers. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.

Ateng Syafruddin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal ProJustisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan.

Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.

Haw Widjaja. 2017. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Depok: Rajawali Pers.

Jimly Asshiddiqie. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.

Lincoln Arsyad. 2016. *Pengantar Perancanaan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Cet.3, Yogyakarta: BPFE.

Lukman Hakim. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.

M. Solly Lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Bandar Maju.

Makmun. 2004. *Potret Perekonomian Daerah Sebelum dan Era Desentralisasi Fiskal, Bunga Rampai Hasil Penelitian*.

UU *N0. 23 tahun 2014 Tentan*g Pemerintahan Daerah.

Und*ang-Undang No. 23 Tahun 2014, tentang Pemerintah*an Daerah.

Undang-Undang 23 *Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.*

Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Peru*bahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014* Tentang Pemerintahan Daerah.

Salleh Syariff. 1953. Otonomi dan Daerah Otonom. Jakarta: Endang.

Sjafrizal. 2017. Perencanaa**n** Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi. Depok: Rajawali Pers.

SLS Danuredjo. 1967. Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan. Jakarta: Alras.

Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji. 2003. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Tjahya Supriatna. 1996. Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah. Jakarta: Bumi Aksara.

Implementasi Pengaturan Penataan Ruang Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota secara Berjenjang dan Komprehensif

Ananda Prima Yurista
Departemen Hukum Agraria
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: aprimayurista@gmail.com, ananda.prima.y@mail.ugm.ac.id
Naskah diterima: 5/3/2021, direvisi: 7/2/2022, disetujui: 10/2/2022

Abstract

Spatial planning in Indonesia which is regulated in the Spatial Planning Law refers to the spatial planning concept that is hierarchical and comprehensive, as well as the principle of integration. In its implementation, hierarchical and comprehensive spatial planning, and the principle of integration, is not easy to apply and even create a dilemma. In the context of the preparation of the RTRW for Sleman Regency, for example, the question arises how the hierarchical concept can be implemented if the Regional Regulation for the RTRW DIY as a reference for the preparation of the RTRW for Sleman Regency is drafted without complying with the guidelines in Permen ATR No. 11 of 2021? Then, what about determining the mining area that has been determined by the Pempus / Pemprov, should it still be accommodated in the RTRW of Sleman Regency if it has the potential to cause environmental damage? The writing of this article uses juridical normative and empirical juridical methods. The findings in the writing resulted in the conclusion that the Regional Regulation for the RTRW DIY must still be referred to in the RTRW of Sleman Regency while adhering to the guidelines set out in Attachment II to Permen ATR No. 11 of 2021. Then, efforts that can be made by the district government over the dilemma of determining mining areas are through a coordination mechanism between the district government and the provincial government by referring to Article 9 paragraph (2) of Law No. 3 of 2020. In addition, namely through control measures can be done by the district government with a limited chance of success

Keywords: spatial planning, hierarchy, comprehensive.

Abstrak

Penataan ruang di Indonesia yang diatur dalam UU Penataan Ruang, mengacu pada konsep penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, serta asas keterpaduan. Dalam implementasinya, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, serta asas keterpaduan, ini tidak mudah untuk diterapkan bahkan menimbulkan dilemma. Pada konteks penyusunan RTRW Kabupaten Sleman misalnya timbul pertanyaan bagaimana konsep berjenjang dapat dilaksanakan apabila Perda RTRW DIY sebagai acuan penyusunan RTRW Kabupaten Sleman disusun dengan tidak patuh pada pedoman dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021? Kemudian, bagaimana dengan penentuan kawasan pertambangan yang telah ditetapkan oleh Pempus/Pemprov apakah harus tetap diakomodasi dalam RTRW Kabupaten Sleman apabila hal itu berpotensi menimbulkan dampak kerusakan lingkungan? Penulisan artikel ini menggunakan metode yuridis normative dan yuridis empiris. Hasil temuan dalam penulisan menghasilkan kesimpulan bahwa, Perda RTRW DIY tetap harus diacu dalam RTRW Kabupaten Sleman, dengan tetap berpegang pada pedoman yang diatur dalam Lampiran II Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Kemudian, upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten atas dilemma penentuan kawasan pertambangan yakni melalui mekanisme koordinasi antara Pemkab dan Pemprov dengan mengacu pada Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020. Selain itu, upaya lain yang dapat dilakukan yakni dengan melakukan upaya pengendalian oleh Pemkab dengan peluang keberhasilan yang terbatas.

Kata Kunci: penataan ruang, berjenjang, komprehensif.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kesejahteraan (*welfare state*), seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang [...] dan untuk memajukan kesejahteraan umum [...]".[1] Hal ini juga tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".[2] Dianutnya konsep *welfare state* dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat terlepas dari sumbangsih pemikiran para *founding father*s pada saat merumuskan konstitusi, diantaranya pada rapat besar 11 Juli 1945 Mohammad Yamin kembali menegaskan gagasannya tentang negara kesejahteraan ini. Ia menyatakan:[3] "[.....] kita hendaknya menjamin dalam konstitusi kita perbaikan-perbaikan untuk rakyat seluruhnya. Oleh sebab itu hendaklah di dalam hukum dasar itu diterangkan dalam satu pasal yaitu yang berhubungan dengan kesejahteraan, kesejahteraan rohani, kesejahteraan kebendaan dan ekonomi. [...]".

Dalam rangka mewujudkan kesejahteraan tersebut, diselenggarakan penataan ruang, seperti yang termaktub dalam konsiderans menimbang huruf a UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang menyatakan bahwa, "Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolaannya secara bijaksana, berdaya guna, dan berhasil guna dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang sehingga kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi **terwujudnya kesejahteraan umum** dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".[4] Berdasarkan hal tersebut, pengaturan penataan ruang dalam UU Penataan Ruang menegaskan bahwa wilayah Indonesia merupakan sebuah kesatuan wadah meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, yang mana keempat aspek tersebut membutuhkan pengelolaan yang baik demi mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang mengatur bahwa, "Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer".[5] Secara faktual pengaturan ini menimbulkan permasalahan dalam ranah implementasi. Dalam konteks D.I. Yogyakarta dan Kabupaten Sleman, Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta No. 5 Tahun 2019 tentang RTRW Provinsi DIY (selanjutnya disebut Perda RTRW DIY), disusun sebagai acuan dalam penyusunan RTRW Kabupaten (sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang.

Penyusunan Perda RTRW DIY tersebut berpedoman pada Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI No. 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang (selanjutnya disebut Permen ATR/Kepala BPN 11/2021). Namun dalam beberapa materi pengaturannya tidak sesuai dengan Permen ATR/Kepala BPN 11/2021, diantaranya bahwa, dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 mengatur bahwa tempat evakuasi bencana merupakan bagian dari perencanaan pada sistem jaringan

1. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Muhamad Yamin. 1960. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga. Jakarta: Setneg. hlm. 239-240. Lihat juga Mochamad Adib Zain dan Ananda Prima Yurista. 2014. Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia. Yogyakarta: FH UGM. hlm. 19. Lihat juga dalam Ananda Prima Yurista. 2015. Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/ PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Yogyakarta: FH UGM. hlm. 52.
4. Konsideran Menimbang huruf a Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
5. Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

evakuasi bencana yang diatur dalam struktur ruang pada bagian sistem jaringan prasarana lainnya. Namun dalam Perda RTRW DIY tempat evakuasi tersebar di bagian rencana pola ruang pada kawasan rawan bencana alam geologi (kerawanan sedang dan rendah), kawasan rawan tsunami, kawasan rawan banjir, dan kawasan rawan gempa bumi. Dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 diatur bahwa tempat evakuasi yang terdiri atas titik kumpul, tempat evakuasi sementara, dan tempat evakuasi akhir diatur pada bagian rencana jaringan prasarana lainnya.

Berdasarkan hal tersebut, maka penyusunan Perda RTRW DIY tidak bersesuaian dengan Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 sebagai pedoman penyusunan RTRW. Hal ini dapat dibuktikan dengan bahwa pencantuman materi muatan dalam Perda RTRW DIY tidak sesuai dengan pedoman yang diamanatkan dalam Permen ATR/Kepala BPN 11/2021. Dalam bagian Menimbang Permen ATR/Kepala BPN 11/2021, bahwa penyusunan Permen tersebut yakni melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU Penataan Ruang. Dengan demikian, Permen ATR/Kepala BPN 11/2021 merupakan bentuk peraturan pelaksana dari Pasal 13 ayat (4), Pasal 16 ayat (5), Pasal 17 ayat (2), Pasal 19 ayat (5), Pasal 20 ayat (2), Pasal 22 ayat (2), Pasal 23 ayat (5), Pasal 54 ayat (2), Pasal 58 ayat (4), Pasal 67 ayat (2), Pasal 74 ayat (2), Pasal 81 ayat (2), Pasal 90 ayat (2), dan Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa penyusunan Perda RTRW DIY tidak sesuai dengan amanat PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Padahal dalam bagian menimbang PP, diatur bahwa, PP tersebut dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 17 angka 3, angka 4, angka 17, angka 9, angka 10, angka 20, angka 21, Pasal 18 angka 3, angka 21, Pasal 19 angka 4, angka 6, angka 10, dan Pasal 185 huruf b UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah ketentuan-ketentuan dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Mengacu pada hal tersebut, apakah Perda RTRW DIY yang disusun dengan tidak taat pada peraturan pelaksana UU, PP, dan Peraturan Menteri tetap harus diacu oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam penyusunan RTRW? Dapatkah dikatakan bahwa penyusunan RTRW Sleman yang tidak bersesuaian dengan amanat UU Penataan Ruang akan menghasilkan RTRW Sleman yang bertentangan juga dengan UU Penataan Ruang?

Kemudian dalam hal komprehensif, dalam Perda RTRW DIY diatur bahwa di Kabupaten Sleman ditetapkan Cagar Alam Batu Gamping di Kecamatan Gamping (dalam Pasal 37 huruf b Perda Kabupaten Sleman No. 12 Tahun 2012 tentang RTRW Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031[6]). Namun dalam Perda RTRW Sleman hal tersebut tidak ditetapkan/diakomodasi. Dalam Perda RTRW DIY ditetapkan bahwa, Kecamatan Gamping Kabupaten Sleman ditetapkan sebagai taman wisata alam (dalam Pasal 40 Perda RTRW DIY). Terdapat pula inkonsistensi istilah yang dipakai dalam penetapan, yakni dalam Perda RTRW DIY diatur bahwa Sleman ditetapkan sebagai kawasan cagar alam geologi (dalam Pasal 44 huruf a Perda RTRW DIY), namun dalam Perda RTRW Sleman yang ditetapkan merupakan kawasan lindung geologi. Padahal sesuai dengan apa yang diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2021 bahwa istilah kawasan cagar alam geologi dan kawasan lindung geologi mempunyai pengertian yang berbeda.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa banyak hal yang diatur dalam Perda RTRW DIY yang tidak dicantumkan dalam Perda RTRW Sleman. Apakah ini juga dapat menjadi bentuk penyimpangan terhadap UU Penataan Ruang? Dengan demikian, perlu dilakukan penelitian perihal bagaimana prinsip berjenjang dan komprehensif ini dalam penataan ruang dilaksanakan/diimplementasi dalam konteks provinsi dan kabupaten/kota? Dengan demikian, rumusan masalah yang akan dianalisis dalam artikel ini adalah: **Pertama**, bagaimana pengaturan perihal penataan ruang yang berjenjang dan komplementer dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI? **Kedua**, bagaimana implementasi penyelenggaraan penataan ruang yang berjenjang dan komplementer dalam Perda RTRW DIY dan Perda RTRW Kabupaten Sleman?

6. Hingga saat tulisan ini diterbitkan telah dikonfirmasi kepada Dinar Penataan Ruang Kabupaten Sleman bahwa Peraturan Daerah ini masih berlaku.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif,[7] karena bahan pustaka digunakan sebagai bahan utama, yaitu bahan hukum primer yang terdiri dari norma dasar atau kaidah, ketentuan atau peraturan dasar, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal penataan ruang. Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan metode yuridis empirik (pendekatan yuridis sosiologis), yang dalam pendekatan ini hukum sebagai *law in action*, dideskripsikan sebagai gejala sosial yang empiris.[8] *Field research* akan dilakukan di Yogyakarta, antara lain di: (a) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Provinsi DIY; dan (b) Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman. Kemudian, cara pengambilan data sekunder dilakukan dengan studi dokumen terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Di samping itu dalam penelitian lapangan (*field research*) juga tidak menutup kemungkinan akan diperoleh data sekunder, misalnya tentang dokumen perencanaan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten[9].

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder terdiri dari: Pertama, bahan hukum primer yang diperlukan antara lain: (a) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (b) UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (c) PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; (c) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN No. 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang; (d) Peraturan Daerah Provinsi D.I. Yogyakarta No. 5 Tahun 2019 tentang RTRW Provinsi DIY. Kedua, bahan hukum sekunder yang diperlukan antara lain buku-buku, artikel jurnal penelitian, laporan penelitian terdahulu, media massa, dan sebagainya yang berhubungan dengan Penataan Ruang. Ketiga, bahan hukum tersier antara lain *Black Law Dictionary*, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan sebagainya. Kemudian untuk data primer yang digunakan adalah berupa hasil wawancara dengan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Provinsi DIY dan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman. Dalam penelitian ini akan dilakukan pengambilan data primer dan data sekunder. Pengambilan data primer dilakukan dengan penelitian lapangan (*field research*) dengan teknik wawancara dan instrument berupa pedoman wawancara.

Data yang diperoleh kemudian akan dianalisis untuk menjawab rumusan masalahan penelitian. Analisis data merupakan bagian dalam penelitian yang penting karena pada bagian inilah data diproses/dianalisis sehingga data memiliki arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian.[10] Pada proses analisis data inilah hasil penelitian diolah menjadi laporan penelitian.[11] Dalam penelitian hukum ini, data yang terkait dengan penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis kualitatif, yaitu dengan mengumpulkan data, mengkualifikasikannya kemudian menghubung-hubungkannya dengan teori yang berhubungan dengan masalahnya dan akhirnya menarik kesimpulan untuk menentukan hasilnya/ menjawab rumusan masalah dalam penelitian, yang menghasilkan data deskriptif.[12] Data deskriptif adalah apa yang dinyatakan informan secara lisan maupun tulisan dan juga perilaku nyata diamati dan dipelajari secara utuh.[13]

7. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat," (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13.
8. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, "Perihal Penelitian Hukum," (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 65.
9. Pasal 13 ayat (2) huruf d Peraturan Gubernur DIY No. 55 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.
10. Nihayah Widayanti. Metode Penelitian. CORE. 4 Mei 2016. diakses 18 Januari 2021. https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Ibid.

B. Pembahasan

B.1. Penataan Ruang yang Berjenjang dan Komplementer

UU Penataan Ruang mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang harus dilakukan secara berjenjang dan komprehensif. Hal ini dapat dilihat dalam pengaturan UU Penataan Ruang diantaranya Pasal 2 UU Penataan Ruang yang mengatur bahwa, "Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, penataan ruang diselenggarakan berdasarkan asas: (a) keterpaduan; (b) keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; (c) keberlanjutan; (d) keberdayagunaan dan keberhasilgunaan; (e) keterbukaan; (f) kebersamaan dan kemitraan; (g) perlindungan kepentingan umum; (h) kepastian hukum dan keadilan; dan (i) akuntabilitas. Dalam Pasal *a quo*, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif tidak dapat dilepaskan dari asas keterpaduan. Penjelasan Pasal 2 huruf a UU Penataan Ruang menguraikan bahwa, yang dimaksud dengan "keterpaduan" adalah bahwa penataan ruang diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang besifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan. Pemangku kepentingan antara lain adalah Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Kemudian UU Penataan Ruang juga mengatur dalam Pasal 6 ayat (2) bahwa, "Penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer". Pada Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU Penataan Ruang diuraikan bahwa yang dimaksud dengan "komplementer" adalah penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota saling melengkapi satu sama lain, bersinergi, dan tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraannya. Dalam Pasal 6 ayat (3) diatur bahwa, "Penataan ruang wilayah secara berjenjang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan cara rencana tata ruang wilayah nasional dijadikan acuan dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dan rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi acuan bagi penyusunan rencana tata ruang kabupaten/kota". Kemudian dalam Pasal 6 ayat (4) diatur juga bahwa, "Penataan ruang wilayah secara komplementer sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi, dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota yang disusun saling melengkapi satu sama lain dan bersinergi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan rencana tata ruang". Selain itu, dalam Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang juga diatur bahwa, "Rencana umum tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a secara hierarki terdiri atas: (a) Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional; (b) rencana tata ruang wilayah provinsi; dan (c) rencana tata ruang wilayah kabupaten dan rencana tata ruang wilayah kota".

Dalam penyelenggaraannya, penataan ruang secara berjenjang dan komprehensif ini berupa rencana rinci dari RTRW Nasional harus sinkron dengan RTRW Provinsi, Kabupaten, dan Kota.[14] Keberadaan RTR KSN dan RTR Pulau/Kepulauan menjadi penting sebagai acuan bagi daerah dalam melaksanakan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang di daerah.[15] RTR Pulau/Kepulauan yang dimaksud yakni RTR untuk wilayah Pulau Sumatera, Pulau Jawa-Bali, Pulau Kalimantan, Pulau Sulawesi, Kepulauan Maluku, Kepulauan Nusa Tenggara, dan Pulau Papua.[16] Untuk RTR KSN (Kawasan Strategis Nasional) ditetapkan atas 76 (tujuh puluh enam) KSN.[17] Dalam sumber lain disebutkan bahwa, pada konteks hierarkis, RTR yang ditetapkan dalam produk hukum yang lebih tinggi dijadikan acuan dalam RTR yang ditetapkan dengan

14. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2012. Sambutan Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah. Manado: Direktorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum. hlm. 4.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Ibid.

produk hukum yang lebih rendah.[18] Pada konteks komplementer, bahwa RTR yang lebih rinci melengkapi RTR yang lebih makro atau umum.[19]

Perihal penyelenggaraan penataan ruang secara berjenjang/hierarkis ini juga dikenal di Polandia. Hal ini sebagaimana diuraikan dalam pernyataan berikut:[20]

> *The Polish spatial management system is compliant with the subsidiarity principle, but its nature is hierarchical, i.e. the lower levels of planning have to take into account the projects important from the national or regional perspective. This is an integral element of the national development management system which provides possibilities for the implementation of investment projects*.

Dalam sistem penataan ruang di Polandia, selain menggunakan prinsip subsidiaritas, juga diterapkan sistem hierakisitas, yakni tingkat perencanaan yang lebih rendah harus memperhitungkan proyek penting nasional/regional. Hal ini merupakan wujud integral dari sistem manajemen pembangunan nasional yang menjamin pelaksanaan proyek investasi. Dalam mewujudkan penataan ruang yang integratif (koheren dan hierarkis) ditempuh beberapa langkah berikut:[21]

> *Measures to restore and consolidate spatial order in Poland may be grouped as follows: introducing an integrated (coherent and hierarchical) socioeconomic and spatial planning system at different governance levels, reorganisation of regulations ensuring efficiency and universality of the spatial planning system, strengthening of institutions and improving the quality of spatial planning. Integrated and hierarchical system of socio-economic and spatial planning will be introduced at all levels of development governance: national, regional, local and functional. Apart from relevant legal regulations, its appropriate functioning requires the introduction of new coordination mechanisms (such as territorial contract) and establishment of a strong coordination centre to harmonise the territorial dimension at all management levels with measures in the socio-economic sphere. Full coordination of objectives and territory related measures with sectoral measures requires the reorganisation of the state management system and public finance system and the acquisition of strategic programming skills at all management levels to involve participants of the "game for space"*.

Berdasarkan pernyataan tersebut, upaya yang dilakukan untuk mengimplementasikan penataan ruang yang integrative (koheren dan hierarkis) yakni:

a. mensosialisasikan konsep penataan ruang yang integrative (koheren dan hierarkis) di berbagai level pemerintahan;
b. menyusun regulasi penataan ruang yang efisien dan universal;
c. memperkuat kelembagaan;
d. meningkatkan kualitas penataan ruang; dan
e. memperkenalkan mekanisme koordinasi yang baru (misalnya *territorial contract*) untuk memperkuat koordinasi.

Dalam konteks penataan ruang yang komplementer, ditemukan pernyataan bahwa:[22]

> *Spatial planning plays a critical role in facilitating policy coherence and integration through territorial strategies. Integration between levels of government (jurisdictions) helps to create complementary and*

18. Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Lintas Sektor Kabupaten Batang. ATR BPN. 15 April 2019. diakses 13 Oktober 2020. https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460
19. Ibid.
20. Ministry of Regional Development, "National Spatial Development Concept 2030. Ministry of Regional Development," 1 Januari 2012. diakses 13 Oktober 2020. http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf
21. Ibid.
22. Economic Commission for Europe Geneva. Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UNECE. 2008. diakses 13 Oktober 2020. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf

mutually reinforcing policies and actions. Integration across policy sectors will mutually reinforce positive benefits. Integration across administrative boundaries creates policy coherence and reduces damaging competition across larger territories.

Berdasarkan pernyatan tersebut diuraikan bahwa perencanaan tata ruang memainkan peran penting dalam memfasilitasi koherensi dan integrasi kebijakan melalui wilayah strategi, yang mencakup:

a. integrasi antar tingkat pemerintahan (yurisdiksi) membantu menciptakan kebijakan dan tindakan yang saling menguatkan dan saling melengkapi (komplementer);
b. integrasi lintas sektor kebijakan akan saling memperkuat manfaat positif.; dan
c. integrasi melintasi batas-batas administratif menciptakan koherensi dan pengurangan kebijakan persaingan yang merusak di wilayah yang lebih luas.

Di sisi lain juga dinyatakan bahwa:[23]

The tools must work in a complementary and consistent way to ensure both a proactive and coordinated approach to managing development and fairness, accountability and transparency in the decision-making process. It is particularly important that planning tools (plans) are considered corporate documents owned by all sectors of government and rather than as an external imposition. This means that they need to be prepared in an open and collaborative way.

Dalam pernyataan tersebut juga ditegaskan bahwa, penataan ruang harus dilaksanakan secara komplementer dan konsisten untuk mencapai pendekatan yang proaktif dan terkoordinasi demi mewujudkan pembangunan yang adil, akuntabel, dan transparan. Perlu disusun dokumen perencanaan yang diakui seluruh pihak. Oleh karena itu dokumen perencanaan tersebut harus disusun secara terbuka dan kolaboratif.

B.2. Implementasi Penyelenggaraan Penataan Ruang yang Berjenjang dan Komplementer dalam Perda RTRW DIY dan Perda RTRW Kabupaten Sleman

Ketidaksesuaian Perda RTRW DIY dengan Permen ATR No. 11 Tahun 2021, yakni sebagai berikut: **Pertama**, dalam Pasal 11 yang mengatur perihal sistem jaringan transportasi darat, direncanakan sistem lalu lintas dan angkutan jalan yang tidak diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. **Kedua**, dalam Pasal 14 ayat (4) yang mengatur perihal, kawasan berorientasi transit (*Transit Oriented Development*), yang tidak diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021 untuk diatur dalam Perda RTRW melainkan dalam diamanatkan untuk menjadi materi pengaturan dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Rencana Detail Tata Ruang. **Ketiga**, dalam Pasal 21 yang mengatur bahwa sistem jaringan sumber daya air terdiri atas: (a) sumber daya air; (b) jaringan sumber daya air untuk pertanian; (c) jaringan air baku untuk kebutuhan air minum domestic dan non domestic; (d) jaringan sumber daya air untuk kebutuhan air baku industry; (e) sistem distribusi air minum; dan (f) sistem konservasi, pengendalian daya rusak air, dan penyediaan air baku, yang tidak sesuai apa yang diamanatkan dalam Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Dalam Lampiran Permen *a quo* diatur bahwa, sistem jaringan sumber daya air meliputi: (a) sistem jaringan irigasi yang terdiri atas jaringan irigasi primer, sekunder, tersier, dan/atau jaringan irigasi air tanah; (b) sistem pengendalian banjir meliputi jaringan pengendalian banjir dan atau bangunan pengendalian banjir; dan (c) bangunan sumber daya air.

Keempat, dalam Pasal 28 yang mengatur bahwa kawasan lindung terdiri atas: (a) kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya; (b) kawasan perlindungan setempat; (c) kawasan konservasi; (d) kawasan lindung geologi; (e) kawasan ruang terbuka hijau; (f) kawasan rawan bencana alam; dan (g) kawasan cagar budaya. Dalam Pasal *a quo* tidak mengatur perihal kawasan ekosistem mangrove yang diamanatkan Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021.

23. Ibid.

Kelima dalam Pasal 57 diatur bahwa, rencana pola ruang kawasan budidaya terdiri atas: (a) Kawasan peruntukan hutan produksi; (b) Kawasan peruntukan hutan rakyat; (c) Kawasan peruntukan pertanian; (d) Kawasan peruntukan perikanan; (e) Kawasan peruntukan pertambangan; (f) Kawasan peruntukan industri; (g) Kawasan peruntukan pariwisata; (h) Kawasan peruntukan permukiman; (i) Kawasan pertahanan dan keamanan; dan (j) Kawasan peruntukan lainnya. Pasal *a quo* merencanakan kawasan peruntukan lainnya dalam pola ruang kawasan budidaya, yang mana hal ini tidak sesuai dengan amanat Lampiran Permen ATR No. 11 Tahun 2021. Dalam kawasan peruntukan lainnya tersebut terdiri atas: (a) kawasan peruntukan riset dan pendidikan tinggi; (b) kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil; (c) kawasan peruntukan pemanfaatan ruang dalam bumi; (d) kawasan pelabuhan; dan (e) kawasan bandar udara.

Dari keenam poin tersebut, terdapat beberapa hal yang perlu digarisbawahi: **Poin Pertama**, bahwa dalam Perda RTRW DIY terdapat materi muatan perencanaan yang tidak diamanatkan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021. **Poin Kedua**, dengan adanya materi muatan yang tidak sesuai dengan amanat Permen *a quo*, mengakibatkan adanya kesimpangsiuran dalam perencanaan antara lain: (a) SPAM yang harusnya diatur dalam sistem jaringan prasarana lainnya, justru diatur pada sistem jaringan sumber daya air; (b) ketiadaan perencanaan kawasan ekosistem mangrove (padahal secara faktual terdapat kawasan ekosistem mangrove di Kabupaten Kulonprogo); dan (c) adanya perencanaan kawasan peruntukan lainnya.

Kritik terhadap temuan tersebut antara lain, adanya perencanaan kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil dalam Perda RTRW DIY tidak tepat. Dalam Pasal 9 ayat (1) dan (2) UU No. 27 Tahun 2007 *jo.* UU No. 1 Tahun 2014 diatur bahwa, "RZWP-3-K merupakan arahan pemanfaatan sumber daya di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota" dan "RZWP-3-K diserasikan, diselaraskan, dan diseimbangkan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota". Dengan demikian, perencanaan kawasan peruntukan pesisir dan pulau-pulau kecil masuk dalam materi muatan perencanaan RZWP3K Provinsi (Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil) bukan RTRW Provinsi. Dalam Pasal 43 ayat (3) perubahan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diatur bahwa, "Perencanaan zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b menghasilkan rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang diintegrasikan ke dalam perencanaan tata rulang wilayah provinsi". Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 245 huruf b PP No. 21 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa, "Terhadap dokumen Perencanaan Ruang pengintegrasian ke dalam RTR dilakukan dengan ketentuan: (b) RZWP-3-K diintegrasikan ke dalam rencana tata ruang wilayah provinsi". Namun, subtansi perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil belum termaktub dalam Perda RTRW DIY.

Dalam rencana tata ruang wilayah provinsi (bahkan RTRWN), terdapat beberapa kawasan yang harus diakomodasi secara *an sich* oleh Kabupaten dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah Kabupaten. Hal ini merupakan konsekuensi dari penetapan kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Materi perencanaan yang dimaksud antara lain: **Pertama**, dalam perencanaan pola ruang kawasan hutan produksi dan kawasan hutan rakyat. Berdasarkan Lampiran UU No. 23 Tahun 2014 diatur bahwa, dalam pembagian urusan pemerintah bidang kehutanan, sub urusan perencanaan hutan, ditetapkan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota) tidak mempunyai kewenangan atas sub urusan tersebut. Lingkup kewenangan Pemerintah Pusat dalam sub urusan perencanaan hutan terdiri atas: (a) penyelenggaraan inventarisasi hutan; (b) penyelenggaraan pengukuhan kawasan hutan; (c) penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan; (d) penyelenggaraan pembentukan wilayah pengelolaan hutan; dan (e) penyelenggaraan rencana kehutanan nasional. Dalam Pasal 15 ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan diatur bahwa, "Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut: (a) penunjukan kawasan hutan; (b) penataan batas kawasan hutan; (c) pemetaan kawasan

hutan; dan (d) penetapan kawasan hutan". Berdasarkan Pasal *a quo* maka penetapan kawasan hutan menjadi kewenangan dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota harus mengakomodasi kawasan hutan, baik kawasan hutan produksi maupun kawasan hutan rakyat.

Kedua, dalam perencanaan pola ruang kawasan pertambangan dan energi. Dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, diatur bahwa pembagian urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sub urusan mineral dan batubara mengatur kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah. Berdasarkan Lampiran UU *a quo* diatur bahwa kewenangan pemerintahan pusat dalam sub urusan mineral dan batu bara antara lain: (a) Penetapan wilayah pertambangan sebagai bagian dari rencana tata ruang wilayah nasional, yang terdiri atas wilayah usaha pertambangan, wilayah pertambangan rakyat dan wilayah pencadangan negara serta wilayah usaha pertambangan khusus; (b) penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara serta wilayah izin usaha pertambangan khusus; dan (c) penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan lintas Daerah provinsi dan wilayah laut lebih dari 12 mil. Kemudian kewenangan pemerintah provinsi dalam sub urusan mineral dan batu bara diantaranya penetapan wilayah izin usaha pertambangan mineral bukan logam dan batuan dalam 1 (satu) Daerah provinsi dan wilayah laut sampai dengan 12 mil. Berdasarkan uraian di atas, maka penetapan wilayah izin usaha pertambangan merupakan kewenangan pemerintah pusat dan provinsi sehingga Kabupaten harus mengakomodasi penetapan tersebut dalam RTRW Kabupaten. Demikian dalam sub urusan energi baru terbarukan, penetapan wilayah kerja panas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat yang harus diakomodasi oleh RTRW Kabupaten (apabila secara factual memang ada panas bumi di daerah tersebut).

Dari uraian di atas, terdapat permasalahan yang timbul dalam penyusunan RTRW Kabupaten yakni: **Pertama**, dengan ketiadaan kewenangan Pemerintah Kabupaten atas penetapan kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi, perlukah Pemerintah Kabupaten menyertakan kedua kawasan tersebut dalam muatan perencanaan RTRW Kabupaten? Dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021, kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi diatur sebagai salah satu muatan dalam RTRW Kabupaten. Namun secara normative memang perencanaan kedua kawasan dalam RTRW Kabupaten hanya mengakomodasi penetapan yang sudah direncanakan oleh Pemerintah Pusat (dalam RTRWN) dan Pemerintah Provinsi (dalam RTRW Provinsi). Urgensi dari pencantuman kawasan kehutanan serta kawasan pertambangan dan energi tersebut adalah agar Pemerintah Kabupaten dalam kegiatan pengendalian kegiatan pemanfaatan atas perencanaan/penetapan tersebut.

Kedua, penetapan kawasan pertambangan menjadi permasalahan di daerah, misalnya penetapan kawasan pertambangan tersebut akan menimbulkan dampak lingkungan di Kabupaten/Kota.[24] Hal ini sebagaimana didukung oleh pernyataan coordinator Jaringan Tambang Merah Johansyah yang mengungkapkan bahwa dimana ada tambang, di situ ada kerusakan lingkungan.[25] Dalam sumber lain disebutkan, bahwa dampak kegiatan pertambangan terhadap lingkungan dapat dilihat dari adanya pencemaran udara yang diakibatkan oleh kegiatan truk pengakut barang tambang, pencemaran air, dan kerusakan jalan.[26] Selain itu, kegiatan tambang memberikan dampak terhadap lingkungan berupa penurunan produktivitas tanah, pemadatan tanah,

24. Ir. Dwike Wijayanti, M.T. (selaku Kepala Bidang Tata Ruang Dina Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten Sleman), dalam diskusi dengan Penulis, 29 September 2020.

25. Raja Eben Lumbanrau, "Dimana ada tambang di situ ada penderitaan dan kerusakan lingkungan, nelangsa warga dan alam di lingkar tambang," BBC, 7 Juni 2021, diakses 19 Januari 2022. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57346840

26. Hira Delta Saputri dan Rika Harini, "Persepsi Masyarakat terhadap Dampak Pertambangan Batubara pada Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kecamatan Talawi", Sawahlunto, Sumatera Barat. GEO UGM. 2017. diakses 19 Januari 2022. http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/941.

terjadinya erosi, dan sedimentasi serta terganggunya flora fauna serta kenyamanan pendudukan.[27] Bagaimana upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten terhadap penetapan kawasan pertambangan yang menimbulkan dampak negative terhadap lingkungan? Dalam Pasal 9 ayat (2) UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara, diatur bahwa "WP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat setelah ditentukan oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan kewenangannya dan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia". Berdasarkan Pasal *a quo*, maka penentuan wilayah pertambangan ditentukan oleh Pemerintah Provinsi, untuk kemudian ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Mengacu pada hal tersebut, maka apabila terdapat potensi dampak lingkungan di daerah kabupaten dengan adanya penetapan wilayah pertambangan, maka Pemerintah Kabupaten dapat melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi. Koordinasi ini penting untuk memberikan kesempatan bagi Pemerintah Kabupaten untuk menyampaikan konsekuensi/potensi dampak lingkungan terhadap daerah, apabila di Kabupaten tersebut ditetapkan wilayah pertambangan.

Melihat pada permasalahan yang timbul di atas, penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif harus diimplementasikan secara cermat. Dalam konteks berjenjang, Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang yang intinya mengatur bahwa rencana umum tata ruang secara berhierarki terdiri atas: (a) RTRWN; (b) RTRW Provinsi; dan (c) RTRW Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal *a quo*, maka penyusunan RTRW Kabupaten/ Kota harus mengacu pada RTRW Provinsi dan RTRW Nasional. Apabila RTRW Provinsi, dalam hal ini RTRW DIY ternyata tidak sesuai dengan amanat perencanaan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021, maka penyusunan RTRW Sleman tetap harus mengacu pada Perda RTRW DIY, dengan catatan: **Pertama**, hal yang diacu tersebut berupa materi perencanaan dalam RTRW DIY yang memang harus diakomodasi secara *an sich* (yakni perencanaan atas sub urusan yang dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten tidak mempunyai kewenangan terhadap urusan tersebut misalnya perencanaan kehutanan dan pertambangan). **Kedua**, dalam hal materi perencanaan Perda RTRW Sleman tetap harus mengacu pada apa yang diamanatkan dalam Permen ATR No. 11 Tahun 2021.

Kemudian dalam konteks komprehensif, hal ini sangat berkaitan dalam mekanisme penentuan kawasan pertambangan yang menimbulkan dilema bagi Pemerintah Kabupaten. Tidak ada pilihan lain bagi Pemerintah Kabupaten selain mengakomodasi apa yang telah ditentukan oleh Pemerintah Provinsi. Namun terdapat upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dalam mempertahankan kepentingannya terkait kelestarian lingkungan yakni: **Pertama**, upaya preventif berupa koordinasi dan komunikasi intensif antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Provinsi sebagai penentu wilayah pertambangan terkait penolakan atau dampak lingkungan yang diakibatkan dari kegiatan tersebut.

Kedua, upaya represif berupa kegiatan pengendalian yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten terhadap kegiatan pemanfaatan di kawasan pertambangan yang telah direncanakan. Namun hal ini akan terkendala dengan terbatasnya peluang penerapan sanksi administrasi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten. Dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192 ayat (1), dan Pasal 200 PP No. 21 Tahun 2021 diatur bahwa, "Pelanggaran di bidang penataan ruang meliputi: (a) kegiatan pemanfaatan yang tidak mematuhi ketentuan Pemanfaatan Ruang dalam RTR; (b) kegiatan Pemanfaatan Ruang tidak sesuai dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (c) Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang tidak diperoleh dengan prosedur yang benar; (d) Pemanfaatan Ruang yang tidak sesuai dengan RTR yang menimbulkan perubahan fungsi ruang; dan/atau (e) menghalangi akses terhadap kawasan yang dinyatakan oleh peraturan perundang-undangan sebagai milik umum". Kemudian, dalam Pasal 195 ayat (1) dan Pasal 199 ayat (1) PP No. 21 Tahun 2021 yang mengatur bahwa, "Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 188 berupa: (a) peringatan

27. R. Qomariah. 2003. Dampak Kegiatan Pertambangan Tanpa Ijin (PETI) Batubara terhadap Kualitas Sumberdaya Lahan dan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Banjar – Kalimantan Selatan. Bogor: Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

tertulis; (b) denda administratif; (c) penghentian sementara kegiatan; (d) penghentian sementara pelayanan umum; (e) penutupan lokasi; (f) pencabutan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (g) pembatalan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; (h) pembongkaran bangunan; dan/ atau (i) pemulihan fungsi ruang. Dalam Pasal 199 ayat (1) denda administratif dapat dikenakan tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administrative lainnya.

Keterbatasan dalam penerapan sanksi administrasi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten dijelaskan sebagai berikut: **Pertama**, bahwa terkait timbulnya dampak negatif terhadap lingkungan atas penyelenggaraan kegiatan pemanfaatan, tidak masuk sebagai bentuk pelanggaran dalam Pasal 190 ayat (1), Pasal 191, Pasal 192 ayat (1), dan Pasal 200 PP No. 21 Tahun 2021. **Kedua**, dalam hal bentuk sanksi pencabutan izin dan pembatalan izin (dalam konteks ini yang dimaksud adalah Izin Usaha Pertambangan) bukan merupakan kewenangan Pemerintah Kabupaten. Sebagaimana yang diatur dalam Lampiran UU No. 23 Tahun 2014, penerbitan izin usaha pertambangan masuk dalam lingkup kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi. Hal ini berdasarkan asas *contrarius actus*. Yang dimaksud dengan asas *contrarius actus* adalah suatu istilah terhadap tindakan yang diambil oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan suatu Keputusan Tata Usaha Negara dengan sendirinya atau secara otomatis memiliki kewenangan untuk untuk membatalkan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.[28] Dengan demikian, yang dapat menerapkan sanksi pencabutan izin dan pembatalan izin adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi sebagai pihak yang menerbitkan izin usaha pertambangan tersebut.

Dalam rezim UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja perihal kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pengendalian terhadap dampak negative yang dihasilkan dari kegiatan pertambangan diatur dalam tabel berikut.

Tabel Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten di Bidang Lingkungan Hidup

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diubah dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
• Lampiran K Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Lingkungan Hidup • Sub Bidang: pengendalian, pencemaran, dan/ atau kerusakan lingkungan hidup • Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota: pencegahan, penanggulangan dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam Daerah kabupaten/ kota	• Dalam Pasal 63 ayat (3) huruf p diatur bahwa, "Dalam pelindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang melakukan penegakan hukum lingkungan hidup pada tingkat kabupaten/kota.

Sumber: diolah oleh Penulis.

Uraian dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa, Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan dalam melakukan pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam daerah kabupaten. Selain itu Pemerintah Kabupaten mempunyai kewenangan untuk melakukan penegakan hukum lingkungan. Pengaturan dalam Pasal 76 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2009 mengatur secara rinci bahwa, pengenaan sanksi bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan jika terjadi pelanggaran terhadap izin lingkungan dapat berupa teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan, atau pencabutan izin lingkungan.

Dengan adanya UU No. 11 Tahun 2020, tahapan izin lingkungan diringkas menjadi 3 (tiga) tahapan yaitu proses dokumen lingkungan, persetujuan lingkungan, dan perizinan berusaha.[29] Berdasarkan ketentuan

28. Imam Sukadi, "Asas Contrarius Actus sebagai Kontrol Pemerintah terhadap Kebebasan Berserikat dan Berkumpul di Indonesia," Mimbar Keadilan 12, no. 2. (2019 – 2020), hlm. 183.

29. Susiwijono Moegiarso. Izin AMDAL dalam UU Cipta Kerja Tidak Dihapus, Hanya Disederhanakan. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. 9 Oktober 2020. diakses 19 Januari 2022. https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/558/izin-amdal-dalam-uu-cipta-kerja-tidak-dihapus-hanya-disederhanakan

lama, izin lingkungan terpisah dari Perizinan Berusaha, maka apabila ada pelanggaran dan dikenakan sanksi pencabutan izin, yang dicabut hanya izin lingkungan, izin usah tetap jalan.[30] Namun, di UU Cipta Kerja, izin lingkungan terintegrasi dengan perizinan berusaha, apabila ada pelanggaran dan dikenakan sanksi pencabutan izin, yang dicabut sekaligus Perizinan Berusaha.[31] Dalam Pasal 35 ayat (2) dan (3) UU No. 3 Tahun 2020 diatur bahwa, Perizinan Berusaha dilaksanakan melalui pemberian NIB, sertifikat standar, dan/ atau izin, sedangkan IUP merupakan salah satu bentuk izin tersebut. Dengan demikian, adanya pencabutan izin lingkungan harusnya berdampak juga pada pencabutan IUP dari kegiatan pertambangan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka, upaya preventif merupakan upaya yang paling efektif yang dapat ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten. Upaya preventif ini bahkan menjadi wujud dari asas keterpaduan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 huruf a UU Penataan Ruang, khususnya dalam hal mewujudkan integrasi berbagai kepentingan yang bersifat lintas sector, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan (Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat).

C. Penutup

Berdasarkan uraian dalam artikel ini, dapat ditarik 2 (dua) kesimpulan yakni: **Pertama**, bahwa UU Penataan Ruang mengatur perihal penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif, yang termaktub dalam Pasal 2, Pasal 6 ayat (2), Pasal 14 ayat (2) UU Penataan Ruang. Dalam Pasal *a quo* menguraikan bahwa yang dimaksud berjenjang adalah penataan ruang bersifat hierakis antara RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota. Kemudian makna komprehensif adalah RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota bersifat saling melengkapi, artinya RTRW Kabupaten/Kota tidak hanya mengakomodasi perencanaan pada tingkat nasional dan provinsi tetapi juga merencanakan dalam lebih detail apa yang telah ditetapkan oleh Pempus dan Pemprov. **Kedua**, implementasi penataan ruang yang berjenjang dan komprehensif menimbulkan dilema dalam penyusunan RTRW Kabupaten. Khususnya dalam hal penetapan kawasan pertambangan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi, yang harus diakomodasi Pemerintah Kabupaten. Walau akomodasi tersebut menimbulkan dampak lingkungan. Upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten atas hal tersebut adalah melalui mekanisme koordinasi antara Pemkab dan Pemprov dengan mengacu pada Pasal 9 ayat (2) UU No, 3 Tahun 2020. Selain itu, yakni melalui upaya pengendalian yang dapat dilakukan oleh Pemkab dengan peluang keberhasilan yang terbatas.

Daftar Pustaka

Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Lintas Sektor Kabupaten Batang. ATR BPN. 15 April 2019. diakses 13 Oktober 2020. https://tataruang.atrbpn.go.id/Berita/Detail/3460

Economic Commission for Europe Geneva. Spatial Planning Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition. UNECE. 2008. diakses 13 Oktober 2020. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning.e.pdf

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2012. Sambutan Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah. Manado: Direktorat Jenderal Kementerian Pekerjaan Umum.

Lumbanrau. Raja Eben. Dimana ada tambang di situ ada penderitaan dan kerusakan lingkungan, nelangsa warga dan alam di lingkar tambang. BBC. 7 Juni 2021. diakses 19 Januari 2022. https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57346840

30. Ibid.
31. Ibid.

Ministry of Regional Development. National Spatial Development Concept 2030. 1 Januari 2012. Ministry of Regional Development. diakses 13 Oktober 2020. http://www.esponontheroad.eu/dane/web_espon_library_files/682/national_spatial_development_concept_2030_summary.pdf

Moegiarso. Susiwijono. Izin AMDAL dalam UU Cipta Kerja Tidak Dihapus, Hanya Disederhanakan. 9 Oktober 2020. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. diakses 19 Januari 2022. https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/558/izin-amdal-dalam-uu-cipta-kerja-tidak-dihapus-hanya-disederhanakan

Qomariah, R. 2003. Dampak Kegiatan Pertambangan Tanpa Ijin (PETI) Batubara terhadap Kualitas Sumberdaya Lahan dan Sosial Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Banjar – Kalimantan Selatan. Bogor: Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

Saputri. Hira Delta dan Rika Harini. Persepsi Masyarakat terhadap Dampak Pertambangan Batubara pada Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat di Kecamatan Talawi, Sawahlunto, Sumatera Barat. GEO UGM. 2017. diakses 19 Januari 2022. http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/941

Soekanto, Soerjono, dan Purnadi Purbacaraka. 1979. *Perihal Penelitian Hukum*. Bandung: Alumni.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 1994. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Sukadi, Imam, 2019-2020. Asas Contrarius Actus sebagai Kontrol Pemerintah terhadap Kebebasan Berserikat dan Bekrumpul di Indonesia. Mimbar Keadilan. Volume 12 Nomor 2.

Yamin, Muhamad. 1960. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga. Jakarta: Setneg.

Yurista, Ananda Prima. 2015. Implikasi Penafsiran Kembali Hak Menguasai Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terhadap Politik Hukum Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Yogyakarta: FH UGM.

Widayanti. Nihayah. Metode Penelitian. 4 Mei 2016. diakses 18 Januari 2021. https://core.ac.uk/download/pdf/33486141.pdf

Zain, Mochamad Adib, dan Ananda Prima Yurista. 2014. Konsistensi Pengaturan Jaminan Sosial terhadap Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia. Yogyakarta: FH UGM.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019-2039.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2011-2031.

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 55 Tahun 2015 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pertanahan dan Tata Ruang.

Pembatalan Penjatuhan Sanksi Pemberhentian Jabatan Notaris

Cindya Mulia Kencana[a], Mohamad Fajri Mekka Putra
Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: [a]cindyamk@gmail.com
Naskah diterima: 7/2/2022, direvisi: 1/3/2022, disetujui: 7/3/2022

Abstract

Notaries, in carrying out their obligations and authorities, are governed by Law Number 30 of 2004 on the Notary Profession. Supervision of Notary is based on the Regulation of the Minister of Law and Human Rights Number 16 of 2021 on Organizational Structure and Working Procedures, Appointment and Dismissal Procedures, as well as the Budget of the Notary Supervisory Council. According to the supervision results, a Notary can be dismissed by the Minister of Law and Human Rights in the event he commits a serious violation. Notaries can file a lawsuit for the cancellation of the Ministerial Decree to the State Administrative Court, as recorded in Jakarta State Administrative Court Decision Number 235/G/2019/PTUN.KT, which revoked and annulled the Decree of the Minister of Law and Human Rights Number AHU.55.AH.02.04 of 2019. The problem addressed in this research is whether the issuance of the Decree of the Minister of Law and Human Rights is in accordance with the applicable laws and regulations and whether it adhered to the general principles of good governance. This research will further analyze the responsibilities that arise after the issuance of the Jakarta State Administrative Court Decision. This research employs a normative juridical method with a descriptive qualitative approach. By implementing the theory of responsibility, theory of legal certainty and general principles of good governance, the result shows that the Decree of the Minister of Law and Human Rights has fulfilled the principle of legal certainty but has not fulfilled the principle of accuracy. Whereas it is the responsibility of the Minister to revoke the decisions that have been made and to recover the status of a Notary by reappointing him as a Notary in his original place.

Keywords: Notary, dismissal, the decision of the State Administrative Court

Abstrak

Notaris dalam melaksanakan kewajiban dan kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Pengawasan Notaris didasari oleh Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian, serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris. Berdasarkan hasil pengawasan, seorang Notaris dapat diberhentikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia apabila melakukan pelanggaran berat. Notaris dapat mengajukan gugatan pembatalan sebagaimana tercatat dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 235/G/2019/PTUN.KT yang mencabut dan membatalkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019. Permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penilitian ini yaitu apakah penerbitan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penelitian ini juga menganalisis tanggung jawab yang timbul setelah keputusan tersebut dikeluarkan oleh Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan kualitatif-deskriptif. Dengan menerapkan teori tanggung jawab, teori kepastian hukum serta asas-asas umum pemerintahan yang baik, dapat disimpulkan bahwa Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut telah memenuhi asas kepastian hukum namun belum memenuhi asas kecermatan. Sedangkan merupakan tanggung jawab Menteri untuk mencabut keputusan yang telah dibuat serta mengembalikan status Notaris dengan cara mengangkat kembali sebagai Notaris di tempat semula.

Kata Kunci: Notaris, pemberhentian, putusan Pengadilan Tata Usaha Negara

A. Pendahuluan

Selaras dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia yang semakin meningkat, kepastian hukum menjadi pilihan utama dalam setiap aktivitasnya. Apalagi dalam dunia usaha atau bisnis, peran Notaris tidak diragukan, antara lain memberikan kepastian hukum khususnya dalam kaitan dengan hukum pembuktian. Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menyatakan bahwa bukti tulisan dilakukan dengan akta otentik maupun akta di bawah tangan. Akta otentik merupakan akta yang dibuat sesuai dengan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, seperti akta pendirian badan hukum (PT, Yayasan, Koperasi), akta wasiat/hibah, akta pembebanan jaminan fidusia, akta jual beli dan sebagainya.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) menyatakan bahwa Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik. Pejabat umum lain yang membuat akta seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, Pejabat Lelang kelas I dan kelas II yang membuat akta risalah lelang; Petugas Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil) yang menerbitkan akta kelahiran dan kematian; serta Petugas Kantor Urusan Agama (KUA) yang menerbitkan akta pernikahan dan perceraian.

Notaris terikat oleh peraturan yang mengatur perilakunya dalam menjalankan jabatan sebagai pejabat umum, seperti kewenangan Notaris diatur dalam Pasal 15 UUJN, kewajiban Notaris diatur dalam Pasal 16 UUJN dan etika profesi Notaris diatur dalam Pasal 3 Kode Etik Notaris. Sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik, perbuatan Notaris dapat diminta pertanggungjawaban hukum sebagaimana diungkapkan oleh Hans Kelsen.[1]

Tanggung jawab hukum Notaris meliputi tanggung jawab pidana, administrasi, dan perdata. Tanggung jawab pidana Notaris timbul atas kesalahannya baik disengaja atau karena kealpaannya. Tanggung jawab administrasi sifatnya koreksi atau perbaikan dengan sanksi seperti paksaan pemerintahan (*bestuurdwang*), penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi), pengenaan denda administratif dan pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*)[2]. Adapun tanggung jawab perdata yang dilakukan oleh Notaris seperti adanya kesalahan karena wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum. Tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum disebabkan oleh adanya kesalahan baik adanya kesengajaan maupun kelalaian serta disebabkan oleh tidak adanya kesalahan. Oleh Munir Fuadi, tanggung jawab perbuatan melawan hukum dibagi menjadi 3 kategori yaitu:[3]

1) Tanggung jawab karena ada kesalahan yang dilakukan dengan sengaja dan/atau unsur kelalaian (Pasal 1365 KUH Perdata);
2) Tanggung jawab karena ada kesalahan namun tidak disengaja/kelalaian (Pasal 1366 KUH Perdata);
3) Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdata.

Notaris dalam melaksanakan wewenang dan kewajibannya juga diawasi oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasar Pasal 67 ayat (1) UUJN. Kewenangan pengawasan ini selanjutnya didelegasikan kepada Majelis Pengawas yaitu suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 6 UUJN maupun Pasal 27 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2021. Oleh sebab itu Majelis Pengawas dapat menjalankan pengawasan atas nama sendiri, sebagaimana pengertian delegasi bahwa:

1. Hans Kelsen, "Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif [Pure Theory of Law]", diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2008).
2. Tioma Nurshinta Margareth Sitorus, 'Implikasi Hukum Atas Pembatalan Akta Notariil Perjanjian Waralaba Melalui Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 799/PDT.G/2017/PN.TNG', Indonesian Notary Universitas Indonesia, Vol 1 (2019), hlm. 5–34, diakses pada 29 Januari 2022, http://www.notary.ui.ac.id/index.php/home/article/view/47.
3. Munir Fuady, "Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer," (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005).

"delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name." [4]
(Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan atas kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga pihak yang mendelegasikan (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya).

Sering terjadi sengketa antara Notaris dengan Majelis Pengawas baik Majelis Pengawas Daerah (MPD), Majelis Pengawas Wilayah (MPW), maupun Majelis Pengawas Pusat (MPP). Sengketa juga bisa terjadi antara Notaris melawan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai pejabat Tata Usaha Negara. Salah satunya yaitu sengketa antara Notaris MI dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atas putusan pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatan Notaris berdasar Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019. Keputusan ini merupakan tindak lanjut atas usulan MPW yang dikuatkan oleh MPP bahwa Notaris MI melanggar Kode Etik Notaris dan pelaksanaan Jabatan Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a UUJN.

Sesuai Pasal 35 ayat (5) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris, Menteri memberi putusan terhadap usul pemberian sanksi pemberhentian dengan tidak hormat, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak usulan diterima. Di samping itu, sesuai Pasal 34 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nmor M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, dan Pemberhentian Notaris bahwa Menteri memberhentikan Notaris dengan tidak hormat dan menetapkan Notaris lain sebagai pemegang protokol dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat usulan dari Majelis Pengawas Pusat.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 ini selanjutnya dimohonkan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (Jakarta) oleh MI agar dibatalkan atau dinyatakan tidak sah, serta meminta kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut**.**

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atas kasus pembatalan pemberhentian jabatan notaris. Adapun data diperoleh dari bahan pustaka sebagai data sekunder, berupa bahan hukum primer seperti beberapa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, bahan hukum sekunder berupa jurnal yang memuat berbagai hasil penelitian. Sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tulisan ini akan membahas apakah penerbitan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan menerapkan asas-asas umum yang baik dan bagaimana tanggung jawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah mengeluarkan Keputusan Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 setelah dikeluarkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 235/G/2019/PTUN.KT?

B. Pembahasan

Guna menganalisis permasalahan tersebut, selain menggunakan teori tanggung jawab sebagaimana dijelaskan di muka, juga memanfaatkan teori kepastian hukum dan asas-asas pemerintahan yang baik.

Gustav Radbruch dalam bukunya *Einfuehrung in Die Rechtswissenchaft* menyatakan bahwa kepastian hukum (*rechmatigheid*) merupakan salah satu nilai dasar hukum, selain keadilan (*gerectigheit*) dan kegunaan/ kemanfaatan (*zwechmatigheid/ doelmatigheid*).[5] Kepastian hukum dapat terwujud manakala terdapat peraturan

4. Badan Pembinaan Hukum Nasional,"Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2018," (Jakarta: BPHN, 2018).
5. Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum," (Bandung: Alumni, 1982).

perundang-undangan yang telah diundangkan dan memuat norma hukum yang tidak multitafsir. Sebaliknya tentu akan menjadi ketidakpastian hukum ketika kaidah atau norma hukum mengandung banyak penafsiran. Dengan begitu, adigium hukum "apa kata undang-undang itulah hukumnya (*la bounce de la loi/ Spreekhuis van de wet*)" dapat terwujud. Namun tidak terbatas pada peraturan semata, kepastian hukum juga menyangkut putusan pengadilan dalam suatu kasus yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dalam ilmu hukum, teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu *pertama*, adanya aturan yang bersifat umum sehingga semua orang dapat mengetahui tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan serta *kedua*, menjaga keamanan hak warga atas kesewenangan pemerintah karena adanya pemahaman mengenai perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan.[6]

Pisau analisis lain yang digunakan dalam kajian ini yaitu Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Terdapat 8 asas dalam melaksanakan pemerintahan yang baik yaitu asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidak-berpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan asas pelayanan yang baik. Untuk memberikan kedalaman analisis, Prinsip AUPB yang digunakan hanya asas kecermatan dan asas pelayanan yang baik.

Asas kecermatan sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, merupakan "asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan". Sedangkan asas pelayanan yang baik adalah "asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan".

1. Kasus Posisi

Penggugat dalam kasus ini yaitu MI seorang Notaris yang berdomisili di Tangerang melawan Tergugat yang telah mengeluarkan surat Keputusan Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tanggal 6 Agustus 2019 serta Keputusan Pemberhentian Sementara dari Jabatan Notaris dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris tanggal 6 Agustus 2019 Nomor AHU.54.AH.02.04 Tahun 2019. Pemberhentian sementara ini selama 6 (enam) bulan terhitung mulai tanggal 9 Desember 2018 sampai dengan 9 Juni 2019. Selama pemberhentian sementara, Notaris MI dilarang membuat dan menerbitkan akta serta melakukan kegiatan yang berhubungan dengan pelaksanaan jabatan notaris, dengan tidak diberikan akses administrasi pada sistem Ditjen AHU *Online*.

Duduk perkara kasus ini bermula ketika Notaris MI belum memberikan salinan akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas sertifikat hak milik kepada kliennya, WA. WA melaporkan ke MPD Kota Tangerang sehingga dilakukan pemeriksaan terhadap Notaris MI. Hasil pemeriksaan MPD menyatakan bahwa penandatanganan akta PPJB yang dilakukan MI di luar wilayah jabatan, tidak melaksanakan kewajiban sesuai Pasal 6 ayat (1) UUJN serta tidak memberikan salinan akta kepada kliennya. Hasil pemeriksaan ini dilaporkan ke MPW pada tanggal 27 Maret 2018 dengan rekomendasi bahwa Notaris MI seharusnya menjalankan jabatan sesuai UUJN, mengusulkan kepada MPW untuk mewajibkan Notaris MI memberi salinan akta yang dibuat kepada kliennya, WA, dan menyerahkan pemberian sanksi kepada MPW.

6. Bernard L. Tanya et al, "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang Dan Generasi," (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

Atas laporan dan rekomendasi MPD, MPW memutuskan laporan terkait Notaris MI tanpa kehadiran Notaris MI. Amar putusannya bahwa Notaris MI terbukti melanggar Kode Etik Notaris dan pelaksanaan Jabatan Notaris sebagimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) huruf a UUJN. Oleh sebab itu, MPW merekomendasikan kepada MPP agar dilakukan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Notaris melalui surat nomor 07/ Pts/Mj.PWN Prov Banten/V/2018 tanggal 17 Mei 2018. Atas putusan MPW yang mengusulkan pemberhentian tidak dengan hormat kepada MPP, Notaris MI mengajukan banding ke MPP pada tanggal 6 Juni 2018. Alasan yang disampaikan Notaris MI antara lain bahwa pembacaan dan penandatanganan akta telah sesuai dengan peraturan yang berlaku serta tidak memihak dan menghalangi WA.

MPP memutuskan perkara banding tersebut yaitu menolak banding yang diajukan Notaris MI dan menguatkan usulan MPW serta mengusulkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk memberhentikan tidak dengan hormat jabatan Notaris atas nama MI dan sekaligus memerintahkan MPD Kota Tangerang untuk menunjuk Pemegang Protokol Notaris, dan memerintahkan Notaris MI melakukan serah terima protokol notaris kepada Pemegang Protokol Notaris yaitu SSR, Notaris di Kota Tangerang.

Berdasar usulan MPP inilah, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia memberhentikan dengan tidak hormat jabatan Notaris MI, menunjuk Notaris SSR sebagai Pemegang Protokol Notaris dan memerintahkan Notaris MI melakukan serah terima protokol notaris kepada Pemegang Protokol Notaris yaitu SSR. Pertimbangan Menteri mengeluarkan Surat Keputusan Menteri tentang Pemberhentian tersebut yaitu Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris Nomor 11/B/MPPN/XII/2018 tanggal 10 Desember 2018, yang diajukan oleh MPP kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui surat Nomor UM.MPPN.12.18-165, tanggal 18 Desember 2018.

Dengan demikian keluarnya surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55. AH.02.04 Tahun 2019 tanggal 6 Agustus 2019 membutuhkan waktu sekitar 7 bulan sejak usulan MPP. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tanggal 6 Agustus 2019 tersebut telah diterima oleh Penggugat pada tanggal 5 September 2021.

Keputusan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai notaris menurut Penggugat mengakibatkan kerugian materiil dan immaterial yaitu:

a. tidak dapat lagi melaksanakan pelayanan kepentingan publik dalam hal pemberian jasa notaris;
b. Keputusan pemberhentian dengan tidak hormat ini, secara langsung telah mencemarkan nama baiknya sebagai notaris, yang berakibat kepada berkurangnya klien yang menggunakan jasanya;
c. Jabatan notaris merupakan pejabat umum pembuat akta yang hidup dari honorarium yang berasal dari klien yang menggunakan jasa mereka, dengan demikian Penggugat selaku Notaris sangat dirugikan dalam hal materiil, yaitu dengan hilangnya pendapatan.

Berdasar fakta inilah kemudian Penggugat melakukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Atas gugatan yang diajukan oleh Penggugat, Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta telah memeriksa alat bukti serta memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jis. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, serta peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum lain yang berkaitan. Selanjutnya Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta memutuskan perkara tersebut dengan mengabulkan gugatan Penggugat, MI.

2. Penerbitan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tanggal 6 Agustus 2019 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI, Notaris di Kota Tangerang dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris Kepada SSR, Notaris di Kota Tangerang, dikeluarkan berdasar usulan Majelis Pengawas secara berjenjang. Sebagaimana diketahui bahwa kedudukan

dan wilayah kerja masing-masing Majelis Pengawas yaitu di ibu kota Kabupaten/Kota dengan wilayah kerja se-Kabupaten/Kota untuk MPD. MPW berkedudukan di ibu kota Propinsi dengan wilayah kerja se-Propinsi, dan MPP mempunyai wilayah kerja seluruh Indonesia dan berkedudukan di ibu kota Negara.

Kewenangan MPW dan MPP antara lain dapat menjatuhkan sanksi dan mengusulkan pemberian sanksi, di mana kewenangan ini tidak dimiliki oleh MPD. Kewenangan MPW tersebut yaitu memberikan sanksi berupa teguran lisan atau tertulis serta mengusulkan pemberian sanksi terhadap Notaris kepada Majelis Pengawas Pusat berupa pemberhentian sementara selama 3 sampai dengan 6 bulan atau pemberhentian dengan tidak hormat. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 73 ayat (1) huruf e dan f UUJN. Sedangkan MPP berwenang menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara dan mengusulkan pemberian sanksi berupa pemberhentian dengan tidak hormat kepada Menteri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 77 huruf c dan d UUJN.

Sebelum menjatuhkan sanksi maupun mengusulkan pemberian sanksi, MPW maupun MPP melakukan pemeriksaan dengan membentuk Majelis Pemeriksa, yaitu tim pemeriksa yang memiliki wewenang melakukan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi yang dibentuk oleh Majelis Pengawas. Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2021. Selanjutnya melalui rapat MPW maupun MPP melakukan sidang untuk memeriksa dan mengambil keputusan penjatuhan sanksi sesuai kewenangannya.

Sebagai badan yang mendapatkan limpahan kewenangan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang merupakan jabatan Tata Usaha Negara, Majelis Pengawas merupakan Badan Tata Usaha Negara. Putusannya juga merupakan obyek Tata Usaha Negara yang dapat dilakukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketentuan ini juga dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 009- 014/ PUU-III/2005 atas uji materi UUJN. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinyatakan bahwa pemberhentian sementara dan pengusulan untuk memberhentikan dengan tidak hormat, merupakan tindakan tata usaha negara (*administratief rechtshandeling*).[7] Keputusan Tata Usaha Negara mempunyai beberapa unsur. Menurut Ali Abdullah unsur-unsur tersebut dapat ditinjau dari sisi:[8]

a. lembaga pembuat yaitu badan atau pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan kegiatan yang bersifat eksekutif (urusan pemerintahan)
b. wujud materiel yaitu berisi tindakan hukum tata usaha negara yaitu tindakan hukum administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.
c. sifat yaitu konkret, individual dan final
c. akibat yaitu menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Secara substansi/materi usulan MPD ke MPW tidak mengalami perubahan yaitu adanya dugaan pelanggaran kode etik jabatan notaris maupun pelanggaran kewajiban notaris yang dilakukan oleh Notaris MI. Pelanggaran tersebut yaitu:

a) menandatangani akta di luar wilayah jabatan sesuai ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
b) melaksanakan jabatannya tidak bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

7. Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 009-014/PUU-III/2005," ps. 125.
8. Ali Abdullah, "Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen," (Jakarta: Kencana, 2017).

c) tidak memberikan Salinan Akta kepada kliennya selaku pihak pertama yang terkait langsung dengan perbuatan hukum. Hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

MPW secara substansi juga menyetujui alasan MPD sehingga memberikan penegasan adanya pelanggaran Kode Etik Notaris dan pelaksanaan Jabatan Notaris yang dilakukan oleh Notaris MI. Oleh sebab itu MPW mengusulkan pemberhentian dengan tidak hormat kepada MPP. Demikian juga MPP menguatkan putusan MPW dan mengusulkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk memberhentikan dengan tidak hormat terhadap jabatan Notaris MI.

Pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran berat yaitu tidak memenuhi kewajiban dan melanggar larangan jabatan Notaris. Oleh sebab itu Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 telah memenuhi asas kepastian hukum sebagaimana Pasal 12 huruf d UUJN, yaitu "Notaris diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Menteri atas usul Majelis Pengawas Pusat apabila: d melakukan pelanggaran berat terhadap kewajiban dan larangan jabatan". Kepastian hukum juga dapat dilihat dari kewenangan atribusi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang diperoleh dari Pasal 2 UUJN bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, sehingga dapat mengeluarkan Keputusan Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019, sebagaimana hirarkhi peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasar pemeriksaan secara berjenjang sebagaimana tersebut di atas, substansi/materi yang digunakan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam mengeluarkan Keputusan Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tanggal 6 Agustus 2019 sesuai dengan usulan MPP, yaitu adanya perbuatan Notaris MI yang melanggar Kode Etik Notaris maupun pelanggaran kewajiban dan larangan notaris. Kondisi demikian selaras dengan Pasal 10 ayat (3) dan (4) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris bahwa pemberhentian dengan tidak hormat diusulkan oleh MPP, setelah dilakukan pemeriksaan. Di samping itu juga selaras dengan Pasal 11 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 bahwa Menteri dapat menerima dan mempertimbangkan saran atau pendapat dari Majelis Pengawas Notaris ketika menjatuhkan sanksi administratif berupa pemberhentian dengan tidak hormat. Melihat ketentuan tersebut, kepastian hukum dapat terwujud mengingat terdapat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang akan menjadi pedoman bagi para pihak yang bersengketa. Sebagaimana diungkapkan oleh Radbruch bahwa kepastian hukum yang menjelma dalam peraturan menjadi utama mengingat hukum berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.[9]

Oleh sebab itu Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 memenuhi kriteria Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa:

> "Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata."

Selain Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 diterbitkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dijelaskan di atas, Keputusan Menteri ini juga bersifat konkrit yaitu berujud berupa keputusan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, juga terdapat para pihak antara Penggugat dan Tergugat. Individual mengandung arti bahwa keputusan tersebut ditujukan khusus kepada seseorang, yaitu Notaris MI sebagai Penggugat. Makna final bahwa keputusan tersebut hasil akhir usulan MPP yang langsung dapat

9. Theo Huijbers, Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, (Jakarta: Kanisius, 1982).

dilaksanakan dan menimbulkan akibat hukum sekiranya tidak dilaksanakan oleh pihak yang dituju dalam keputusan ini. Di samping juga Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 merupakan ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai bentuk ketetapan tertulis, keputusan Menteri tersebut akan memberikan kepastian hukum yang jelas yang dapat digunakan sebagai alat bukti dalam derajat tertinggi di persidangan, sesuai Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa alat bukti meliputi bukti tulisan, bukti saksi, persangkaan, pengakuan, dan sumpah.

Terkait dengan sanksi pemberhentian sementara sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Nomor AHU.54.AH.02.04 Tahun 2019 pada tanggal 6 Agustus 2019, sesuai Pasal 7 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris, dapat menjadi dasar hukum pemberian sanksi pemberhentian dengan tidak hormat apabila dikeluarkan pada tanggal sebelum tanggal keluarnya Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019. Dengan ketentuan Notaris yang dijatuhi sanksi pemberhentian sementara tidak menjalankan kewajiban yang harus dipenuhi sampai masa pemberhentian sementara telah berakhir. Kewajiban dimaksud antara lain yaitu menyerahkan protokol notaris kepada Pemegang Protokol Notaris yang ditunjuk oleh MPD.

Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 ditetapkan pada tanggal 6 Agustus 2019, 7 (tujuh) bulan sejak usulan MPP pada tanggal 18 Desember 2019. Apabila ditinjau dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 tidak sesuai dengan asas kecermatan. Asas kecermatan sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang–Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu asas yang mengandung arti bahwa:

> "suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan."

Asas kecermatan terkait dengan persiapan pembuatan suatu keputusan sehingga tidak terkait dengan isi substansi atau norma suatu ketentuan. Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 dibuat tidak menggunakan informasi atau dokumen dari MPP yang telah mengusulkan pemberhentian dengan tidak hormat kepada Notaris MI. Dengan demikian dapat dikualifikasikan melanggar Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu "batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Ketentuan dimaksud yaitu Pasal 35 ayat (5) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 jo Pasal 34 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01- HT.03.01 Tahun 2006 yang mengatur secara limitatif jangka waktu yang ditetapkan yaitu 30 (tiga puluh) hari kalender sejak usulan MPP dalam menerbitkan keputusan Menteri.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 merupakan pelayanan administratif yang disediakan oleh Penyelenggara Pelayanan Publik yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Di dalam memberikan pelayanan yang baik diupayakan adanya kecepatan layanan. Pengiriman surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 pada tanggal 4 September 2019 kepada Notaris MI. Sementara Keputusan tersebut ditetapkan pada tanggal 6 Agustus 2019 sehingga kurang sejalan dengan semangat kecepatan layanan. Ketidak adanya jangka waktu kapan suatu Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dikirimkan ke para pihak yang

berkepentingan akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam meningkatkan pelayanan. Ketidakpastian hukum berakibat mengesampingkan kepatutan, mengingat dalam asas kepastian hukum dalam negara hukum mengutamakan kepatutan, selain peraturan perundang-undangan dan keadilan. Kepatutan dapat dimaknai adanya keseimbangan antara para pihak sehingga tidak terjadi kepentingan satu pihak diabaikan.[10]

3. Tanggung jawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 235/G/2019/PTUN.KT

Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menyatakan bahwa setiap orang yang merasa dirugikan kepentingannya dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara agar produk Pejabat Tata Usaha Negara berupa Keputusan Tata Usaha Negara yang merugikan tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah. Dengan demikian, tindakan Pejabat Tata Usaha Negara yang melanggar hak-hak setiap orang dapat digugat ke Peradilan Tata Usaha Negara.[11] Notaris MI yang merasa dirugikan kepentingannya, mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara pada tanggal 29 November 2019, dengan Register Perkara Nomor 235/G/2019/PTUN.KT. Sesuai Pasal 97 ayat (7) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, putusan Pengadilan dapat berupa gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima, dan gugatan gugur.

Dalam perkara ini, gugatan Notaris MI dikabulkan. Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melalui musyawarah pada tanggal 23 Juni 2020 telah memutuskan perkara nomor 235/G/2019/PTUN.KT, yaitu *pertama*, mengabulkan gugatan Penggugat; *kedua*, menyatakan batal Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI, Notaris di Kota Tangerang dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris Kepada SSR, Notaris di Kota Tangerang.

Putusan Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta *ketiga* yaitu mewajibkan Tergugat untuk mencabut Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI, Notaris di Kota Tangerang dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris Kepada SSR, Notaris di Kota Tangerang; *Keempat*, mewajibkan Tergugat memulihkan dan mengembalikan harkat dan martabat Penggugat pada keadaan semula dalam jabatan sebagai Notaris, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta *kelima*, menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 429.000,- (empat ratus dua puluh Sembilan ribu rupiah).

Akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dibatalkan menjadi tidak sah dan berlaku surut sejak diterbitkan, sehingga dianggap tidak pernah ada. Putusan hakim tersebut bersifat *deklaratur* dan *bukan konstitutif*, atau disebut putusan *retroaktif*. Jadi putusan hakim tidak berisi pembatalan *(annul)* yang bersifat konstitutif.[12] Selanjutnya mengingat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 dinyatakan batal, sesuai Pasal 97 ayat (8) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Pengadilan Tata Usaha Negara memberi kewajiban kepada Pejabat Tata Usaha Negara. Kewajiban tersebut antara lain berupa Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan atau Pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan dan menerbitkan Keputusan Tata Usaha yang baru. Oleh karena itu dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 235/G/2019/PTUN.KT, Majelis Hakim mewajibkan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencabut Keputusan Menteri Hukum

10. Purwahid Patrik, Asas Etikat Baik Dan Kepatutan Dalam Perjanjian, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1986).
11. W. Riawan Tjandra, Teori Dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2010).
12. Michael Agustin & Partners, 'Memahami Asas Pengujian Ex Tunc Dan Ex Nunc Dalam Sengketa Tata Usaha Negara', MAN Lawyers, 16 September 2019, diakses 01 Februari 2022, https://manplawyers.co/2019/09/16/memahami-asas-pengujian-ex-tunc-dan-ex-nunc-dalam-sengketa-tata-usaha-negara/.

dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI, Notaris di Kota Tangerang dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris Kepada SSR, Notaris di Kota Tangerang.

Berdasar putusan pencabutan tersebut, dalam jangka waktu 60 (enam puluh hari) setelah menerima salinan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai kewajiban untuk melaksanakan putusan tersebut. Sebagaimana teori tanggung jawab dari Hans Kelsen, yang telah diuraikan di muka bahwa Pejabat Tata Usaha Negara sebagai subyek hukum bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatannya yaitu menerbitkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019, sehingga Menteri bertanggung jawab atas sanksi yang diberikan ketika perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum.

Sanksi tersebut berdasar putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 235/G/2019/PTUN. KT yaitu memerintahkan mencabut keputusan yang telah dibuat. Tanggung jawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia melakukan pencabutan atas keputusannya dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari. Lewat waktu tersebut, Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 tidak mempunyai kekuatan hukum sebagaimana amanat Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di samping itu, Menteri juga dapat diumumkan di media massa apabila tidak melaksanakan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahkan Ketua Pengadilan dapat meminta Presiden untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 116 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

Tanggung jawab Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia juga mengembalikan status MI sebagai notaris di Tangerang. Berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 235/G/2019/PTUN. KT bahwa Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berkewajiban memulihkan dan mengembalikan harkat dan martabat Penggugat pada keadaan semula dalam jabatan sebagai Notaris, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, Menteri Hukum dan Asasi Manusia bertanggung jawab untuk mengangkat kembali Notaris MI tanpa menunggu adanya formasi dalam kategori daerah asal notaris yang bersangkutan sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah. Dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia perlu mengesampingkan ketentuan Pasal 11 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 bahwa Kategori Daerah A dan Kategori Daerah B hanya diperuntukan bagi perpindahan wilayah jabatan Notaris, sedangkan Kategori Daerah C diperuntukkan bagi pengangkatan pertama kali Notaris atau perpindahan wilayah jabatan Notaris. Oleh sebab itu Notaris MI tetap diangkat sebagai notaris di kategori daerah semula yaitu Kota Tangerang dalam Kategori Daerah B.

Putusan selanjutnya, menghukum Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk membayar biaya perkara sebesar Rp429.000,- (empat ratus dua puluh sembilan rupiah). Putusan ini mempunyai kekuatan eksekutorial yaitu apabila pihak yang kalah tidak membayar biaya perkara, Pengadilan dapat melakukan eksekusi agar mematuhi putusan yang dibacakan oleh Majelis Hakim.

C. Penutup

Berdasarkan uraian dan pembahasan yang telah disampaikan di atas, dapat disimpulkan bahwa Penerbitan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tahun 2019 telah memenuhi asas kepastian hukum, hal ini mengingat telah dibuat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu sesuai dengan Pasal 12 huruf d UUJN dan Pasal 10 ayat (3) dan (4) serta Pasal 11 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 yang menjelaskan bahwa Menteri memiliki kewenangan atribusi yang diperoleh dari Pasal 2 UUJN bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, sehingga setelah menerima dan mempertimbangkan saran dan pendapat

Majelis Pengawas Pusat, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat mengeluarkan Keputusan.

Namun dalam hal penerbitannya, keputusan tersebut tidak sesuai dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik khususnya asas kecermatan dikarenakan ditetapkan 7 (tujuh) bulan sejak usulan MPP. Kondisi demikian dapat dikategorikan melanggar Pasal 35 ayat (5) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 jo Pasal 34 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01-HT.03.01 Tahun 2006 yang mengatur secara limitatif jangka waktu yang ditetapkan yaitu 30 (tiga puluh) hari kalender sejak usulan MPP dalam menerbitkan keputusan Menteri. Selain itu, asas lain yang dilanggar ialah asas pelayanan yang baik yaitu cepat, mengingat ditetapkan pada tanggal 6 Agustus 2019 namun baru diserahkan kepada Penggugat pada tanggal 4 September 2019.

Sehingga, tanggung jawab yang harus dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia atas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 235/G/2019/PTUN.KT yaitu mencabut dan membatalkan keputusan yang telah dibuat yaitu Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55. AH.02.04 Tahun 2019 tentang Pemberhentian dengan Tidak Hormat dari Jabatan Notaris atas nama MI, Notaris di Kota Tangerang dan Penunjukan Pemegang Protokol Notaris Kepada SSR, Notaris di Kota Tangerang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari setelah putusan dibacakan di Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta; memulihkan dan mengembalikan harkat dan martabat Notaris MI dengan cara mengangkat kembali dan menempatkannya pada kategori daerah semula yaitu di Kota Tangerang sebagai kategori Daerah B; serta membayar biaya perkara yang besarnya telah dibacakan oleh Majelis Hakim dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Daftar Pustaka

Abdullah, Ali. 2017. *Teori Dan Praktik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Pasca-Amandemen*. Jakarta: Kencana.

Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2018. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional 2018*. Jakarta.

Fuady, Munir. 2005. *Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Huijbers, Theo. 1982. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Jakarta: Kanisius.

Kelsen, Hans. 2008. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif* [*Pure Theory of Law*]. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media.

Keputusan Menteri Hukum *dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU.55.AH.02.04 Tah*un 2019

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata,

Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkam*ah Konstit*usi Nomor 009-014/PUU-III/2005

Partners, *Mich*ael Agus*tin. Memahami Asas Pengujian Ex Tunc dan Ex Nunc dalam Sengketa* Tata Usahaa Negara'. MAN Lawyers. 16 September 2019. Diak*ses 01 Februari 2022. https://manplawyers.co/*2019/09/16/memahami-asas-pengujian-extunc-dan-ex-nunc-dalam-sengketa-tata-usaha-negara/.

Patrik, Purwahid. 1986. *Asas Etikat Baik Dan Kepatutan Dalam Perjanjian*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian, serta Anggaran Majelis Pengawas Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah.

Pera*t*uran Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 61 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor M.01-HT.03.01 Tahun 2006 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Perpindahan, dan Pemberhentian Notaris.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 235/G/2019/PTUN.KT

Rahardjo, Satjipto. 1982. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.

Simanjuntak, Yoan N. et al. 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia, Lintas Ruang dan Generas*i. Yogyakarta: Genta Publishing.

Sitorus, Tioma Nurshinta Margareth. 2019. *Implikasi Hukum Atas Pembatalan Akta Notariil Perjanjian Waralaba Melalui Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 799/PDT.G/2017/PN.TNG'*. Indonesian Notary Universitas Indonesia Volume 1. Diakses pada 29 Januari 2022. http://www.notary.ui.ac.id/index.php/home/article/view/47.

Tjandra, W. Riawan. 2010. *Teori Dan Praktek Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris,

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris,

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan,

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?

Alfa Fitri[a] dan Wicipto Setiadi[b,*]
Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Email: [a]alfafitri@upnvj.ac.id, [b]wiciptosetiadi@upnvj.ac.id
[*]*Corresponding Author*

Abstract

Indonesia has chosen a presidential system in state administration practice since the amendment 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which was implemented in 1999-2002. The logical consequence of the Presidential system is that the President is no longer the mandate of the People's Consultative Assembly, but as the mandate of the people or society who is directly elected as a form of embodiment of Democracy. The presidential threshold chosen as an effort to strengthen the presidential system applied in simultaneous general elections is the choice of legislators. This study uses a normative juridical method combined with a conceptual approach and utilizes secondary qualitative data sourced from laws, books, journals, and related research. The result of the study concluded that the application and influence of the Presidential Threshold on general elections are carried out simultaneously. In the same vein, the constitutional view of the Presidential Threshold on general elections is carried out concurrently.

Keywords: *Democration, Presidential Threshold, Election, Constitution*

Abstrak

Indonesia sejak perubahan UUD NRI 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002 telah memilih sistem Presidensial dalam praktik ketatanegaraan. Konsekuensi logis sistem Presidensial adalah Presiden tidak lagi sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, melainkan langsung sebagai mandataris dari rakyat yang dipilih secara langsung sebagai bentuk perwujudan Demokrasi. *Presidential threshold* yang dipilih sebagai upaya penguatan sistem Presidensial yang diterapkan pada pemilihan umum serentak menjadi pilihan pembentuk undang-undang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang digabungkan dengan pendekatan konseptual dan memanfaatkan data kualitatif bersifat sekunder yang bersumber dari undang-undang, buku, jurnal, dan penelitian terkait. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, penerapan dan pengaruh *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak. *Kedua*, pandangan konstitusional terhadap *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak.

Kata Kunci: Demokrasi, *Presidential Threshold*, Pemilihan Umum, Konstitusi

A. Pendahuluan

Perkembangan isu pemilihan umum (pemilu) saat ini dalam rangkaian pemilihan umum (pemilu) presiden, tidak terlepas dari topik yang selalu menjadi bahan pembahasan orang-orang adalah ambang batas atau *presidential threshold* (PT). Pada pelaksanaan pemilu sebelumnya, mekanisme pemilu tidaklah dilaksanakan secara serentak antara legislatif dan presiden, sehingga PT yang digunakan adalah berdasarkan pada hasil pemilihan legislatif yang dilaksanakan pada tahun itu. Setelah perubahan dalam pelaksanaan dengan menggunakan mekanisme pemilu serentak berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang kemudian diadopsi kedalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemberlakuan ambang batas untuk pemilihan presiden berdasarkan hasil pemilihan legislatif periode sebelumnya.[1] Ambang batas ini telah diterapkan oleh Indonesia sejak tahun 2004 dan terus meningkat hingga menyentuh 20% pada tahun 2009 hingga saat ini.[2] Maka dari itu menjadi suatu persoalan yang dimana penerapan ambang batas 20% saja sudah mendapatkan beberapa kontroversi ditambah dengan pelaksanaan pemilu serentak.

Pada awal penerapannya, PT diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perkembangannya, pada periode 2004, 2009, dan 2014 PT menjadi sesuatu yang diterapkan secara teratur setelah Pemilu legislatif pada tahun yang sama.[3] Kemudian pada rezim berlakunya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 memberikan ketentuan eksplisit yang tegas mengatakan pada intinya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat perolehan kursi 20% dari jumlah kursi parlemen DPR atau 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR yang pelaksanaannya dilaksanakan sebelum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pelaksanaan pemilu presiden 2019, terjadi perubahan undang-undang terkait pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2017 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu untuk tahun 2019, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengakomodasi pemilu presiden dan juga pemilu legislatif di dalamnya. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan secara serentak dalam satu waktu, sehingga menjadi perdebatan beberapa pihak. Ada yang menyebut 20% PT itu irasional karena syarat minimal 20% itu mengacu pada hasil pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014 yang dimanfaatkan untuk Pilpres 2014 sehingga dinilai bertentangan dengan prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV). Sementara disisi lain berkeras bahwa 20% PT itu rasional karena pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau koalisi partai politik. Dari setiap perspektif, kedua pandangan tersebut memiliki argumentasi logis.

Dalam aspek fungsional, demokrasi memiliki arti sebagai *value* kehidupan yang positif, bentuk komunikasi sosial, dan sebagai kebijakan publik hasil musyawarah dari konflik atau interaksi kepentingan sehingga demokrasi sendiri bisa dimaknai sebagai konsensus antara negara dan rakyat. Pelaksanaan pemilu adalah bentuk upaya terselenggaranya demokrasi untuk menciptakan formulasi sistem pemerintahan bersumber kedaulatan rakyat, hingga tercatat Indonesia telah mengalami tigabelas kali pemilu sejak Indonesia merdeka hingga pemilu 2019.[4] Pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan secara serentak diwujudkan untuk mencapai tujuan pemilu yang efisiensi, efektif, dan dapat menekan pengunaan dana negara seminimal mungkin.

1. Refly Harun. Saat wawancara dengan Kumparan 20 Juli 2017. Dikutip dari laman: https://kumparan.com/kumparannews/refly-harun-presidential-threshold-20-langgar-konstitusi/full. Diakses 27 Agustus 2021
2. Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", Jurnal Konstitusi Vol 15, No. 3 (2018), hlm. 481
3. Faisal H, Hananto W, Hezron Sabar R T, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 Berkaitan Dengan Penolakan Uji Materi Presidential Threshold Dalam Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilhan Umum Serentak 2019". Jurnal Novum, Vol 5, No.2 (2019), hlm 106
4. Agus Dedi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak", Jurnal Moderat, Vol. 5, No. 3 (2019), hlm 218

Dengan sistem pemilu serentak tersebut, sistem partai politik diharuskan untuk melakukan penyederhanaan dengan multi-partai yang sederhana, dengan demikian hubungan antar sistem pemilu dan partai politik berjalan lurus dengan sistem presidensial.[5] Dalam UU No. 7 Tahun 2017 dapat dikatakan sebuah produk hukum kodifikasi yang memasukkan ketentuan materil pemilu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRDperlu disatukan yang semula terpisah dalam UU No. 42 Tahun 2008, UU No. 15 Tahun 2011, dan UU No. 8 Tahun 2012.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan interpretasi sebagai *the guardian of constitution* yang memiliki peran penting dan strategis dalam menentukan konsistusionalitas suatu norma hukum yang ada.[6] Penyebab utama keterlibatan ini merupakan implikasi dominasi kehendak mayoritas politik pada saat tertentu dalam sejarah yang dapat ditambahkan kesalahan oleh pembuat undang-undang atau konstituen sebelumnya. Hal ini akan mempengaruhi putusan hakim MK dalam menguji suatu konstitusionalitas undang-undang yang lahir.

Akhirnya timbul suatu permasalahan yang menjadi faktor utama kemunduruan demokrasi secara konstitusional atau dikenal dengan istilah *constitutional retrogression*. Hal tersebut disebabkan oleh adanya pertisipasi partai politik di lembaga legislatif yang mengutamakan kepentingan mereka, namun tidak secara keseluruhan merubah kebijakan. Seperti yang diketahui bahwa terdapat lima mekanimse yang menyebabkan *constitutional retrogression* yaitu; 1) Amandemen Konstitusi, 2) Mengurangi efektivitas *check and balances*, 3) sentralisasi dan politisasi kekuasaan eksekutif, 4) meminimalisi partisipasi kontrol oleh publik, 5) eliminasi kompetisi politik.[7]

Perlu adanya pembangunan hukum yang pada prinsipnya dalam tiga dasawarsa ini tersusun dalam kerangka utama strategi politik. Strategi politik tersebut wajib berlandaskan terhadap Pancasila, UUD 1945, bahkan landasan politis operasional perlu disamakan dengan cita-cita bangsa yang tercantum didalam pembukaan UUD NRI 1945, dan landasan struktural ketatanegaraan pemerintah yang mendukung beban pembangunan sama dengan sistem pemerintahan Presidensial.[8] Maka dari itu prosesi pesta demokrasi yang terwujud dalam kontestasi pemilu di Indonesia setiap lima tahun sekali perlu menjadi sarana pembangunan yang sesuai dengan tujuan negara Indonesia tanpa mengurangi hak partai politik.

Penjelasan diatas akan merujuk terhadap fokus pembahasan yang menitik beratkan terhadap penerapan dan pengaruh *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak dan pandangan konstitusional terhadap *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak. Penitik beratan terhadap fokus permasalahan akan mengungkap apakah *presidential threshold* menjadi aturan yang relevan untuk diterapkan dalam demokrasi di Indonesia.

Penelitian hukum ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pengumpulan data kualitatif yang bersifat sekunder. Data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder merupakan pendapat ahli di beberapa sumber pustaka. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitan ini yaitu pendekatan teoritis, yaitu mengkaji teori yang berkenaan dalam permasalahan Pemilihan umum serentak, yaitu *presidential threshold.* Selain itu digunakan juga penafsiran *futuristic* dalam *ius constituendum* untuk memberikan gambaran akan konstruksi penerapan hukum di kemudian hari. Selain itu akan dikombinasikan pula melalui pendekatan peraturan perundang-undangan *(statute approach),* pendekatan kepustakaan *(literature approach),* dan pendekatan konseptual *(conseptual approach).*

5. Ratna Sholihah, 2018. "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", Jurnal Ilmiah Pemerintahan, Vol. 3, No. 1 (2018), hlm. 81.
6. Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.
7. Aziz Huq & Tom Ginsburg, " How to Lose a Constitutional Democracy", UCLA Law Review, Vol. 65, No. 1 (2018), hlm. 118.
8. Wicipto Setiadi, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", Jurnal RechtsVinding, Vol 1, No. 1 (2012), hlm. 7.

B. Pembahasan

1. Penerapan dan Pengaruh *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak

a. Arah Pengaturan *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak

Penerapan pemilu Presiden dan Wakil Presiden mulanya menggunakan mekanisme pelaksanaan pasca dilaksanakannya pemilu legislatif sesuai dengan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.[9] Pada saat itu pula UU 42/2008 menerapkan ambang batas pencalonan dengan minimal memperoleh kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR. Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 yang saat itu dilakukan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, dengan pemohon Effendi Gazali, menghasilkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 dengan amar putusan Pasal 3 ayat (5) dianggap inskonstitusional dan perlu dilaksanakan serentak. Berbeda dengan Pasal 9 yang oleh MK tetap dianggap konstitusional.

Penyelenggaraan pemilu untuk kemudian diatur dalam undang-undang merupakan pemberian oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Keterbatasan sifat UUD 1945 yang abstrak sebagai *grundnorm* menjadikan interpretasi terhadap indikator apa saja yang dapat dan tidak dapat diatur dalam undang-undang menjadi meluas. Diadopsinya konsep PT dalam undang-undang pemilu merupakan politik hukum penyederhanaan partai politik di tubuh parlemen. Namun hal tersebut juga dapat mengganggu hak konstitusional yang dilindungi oleh UUD 1945 yaitu kesempatan yang sama dalam pemerintahan seperti dalam Pasal 28D ayat (3).[10] Maka dari itu perlu dalam penerapan PT perlu memperhatikan kelompok masyarakat kelompok minoritas.[11] Konsep logika dasar dalam konstitusi Pasal 28D adalah jaminan bagi setiap warga negara dalam partisipasinya di pemerintahan. Namun hal tersebut bukanlah suatu hak yang tidak dapat dikurangi, karena UUD 1945 pun dalam Pasal 22E ayat (6) menghendaki terhadap pengaturan pemilu diatur secara delegatif dalam undang-undang. Sampai saat ini pengaturan pemilu diatur lebih jelas dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), yang spesifiknya pengaturan ambang batas pasangan calon diatur dalam Pasal 222 dengan angka 20% perolehan kursi dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

UUD 1945 telah memberikan pengaturan dasar susbtansial terhadap pencalonan Presiden dan wakil Presiden, hal ini dapat terlihat dari penjelmaan Pasal 6A UUD 1945. Didalam Pasal 6A ayat (2) menjelaskan bahwa pencalonan Presideen dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau partai politik. Sehingga dengan pasal 22E memberikan pemaknaan bahwa pembentuk undang-undang berhak mengatur mengenai ketentuan partai politik atau gabungan partai politik serta tata cara pemilu Presiden dan Wakil Presidend dalam undang-undang.[12] Pembentukan UU Pemilu yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mendapatkan amanah konstitusi untuk membuat pengaturan lanjutan atas ketentuan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam undang-undang, karena sebagaiman sifatnya UUD 1945 sebagai kontitusi bersifat abstrak.

Seperti yang diketahui UUD 1945 sebagai konstitusi merupakan sumber pemberian legitimasi ataupun otorisasi terhadap peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal ini merupakan prinsip hukum secara universal agar peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada dibawah UUD 1945 dapat berlaku dan tidak boleh ada pertentangan dengan UUD 1945.[13] James Bryce mengatakan bahwa konstitusi semacam

9. Pasal 3 ayat (5) berbunyi "Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
10. Pasal 28D ayat (3) berbunyi "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".
11. I Dewa Made Putra W, "Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", Jurnal IUS, Vol. II No. 6 (2014), hlm. 564.
12. Fajar Tri Laksono, "Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang Presidential Threshold", Supremasi Hukum, Vol. 8, No. 1 (2019), hlm. 3.
13. Jimly Asshidiqie, "Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi", Makalah dalam Laporan Kinerja Mahkamah Konstitusi dihadapan sidang Tahunan MPR RI 16 Agustus.

itu diwujudkan dengan sumber yang berbeda dari mana muncul undang-undang pada biasanya, dicabut dengan cara yang berbeda, memberikan kekuatan yang lebih tinggi dari hierari undang-undang pada biasanya. Konstitusi dibentuk dan dirumuskan bukan oleh lembaga legislatif biasa, tetapi oleh badan yang lebih tinggi atau diberdayakan secara khusus. Ketika salah satu ketentuan konstitusi memiliki pertentangan dengan hukum dibawahnya, itu tetap berlaku dan hukum dibawahnya tersebut harus mengalah.[14]

UU Pemilu, dalam ketentuannya Pasal 222 yang tetap mempertahankan keberadaan PT, selain karena MK tidak membatalkan ketentuan mengenai ambang batas dalam putusan MK No. 14/PUU-XI/203, hal itupun disebabkan karena PT bertujuan untuk memperkuat kedudukan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. PT dimanfaatkan sebagai mekanisme dalam sistem pemerintahan presidensial dengan multi partai. Hal ini akan berimplikasi terhadap keberadaan Presiden yang membutuhkan adanya dukungan mayoritas dari parlemen. Tanpa dukungan tersebut, Preisden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari akan menjadi kurang *desicive* (penentu).[15] Faktanya konstitusi memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) didalam Pasal 5 UUD 1945.[16] Untuk memberikan kelancaran dalam pengusulan RUU tersebut kepada DPR, perlu adanya dukungan mayoritas yang bersumber dari DPR, yang hal ini dimaknai dapat terwujud dengan adanya penerapan PT.

Desain pelaksanaan pemilu secara serentak, pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan dianggap dapat membentuk sistem pemerintahan presidensial yang efektif, hal ini dikenal sebagai akibat *coattail voting*. Hal ini menimbulkan proporsi pemilih yang tertarik memilih calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai lain juga ikut tertarik memilih calon kongres dari partai tersebut. Sehingga, semakin besar kekuatan jangka pendek terkait pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maka akan semakin besar pula perbedaan suara Presiden dan parlemen partai tersebut.[17] Implikasi yang ditimbulkan akan menjadikan *stereotype* masyarakat dalam pemilu selanjutnya cenderung memilih partai *incumbent*.

Dalam tataran teoritis, pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan Legislatif dilakukan serentak agar partai politik peserta pemilu memiliki peluang untuk perolehan suara yang signifikan atau menimbulkan *coattail effect* bahwa pemilihan legislatif akan mendapatkan pengaruh dari pemilihan Presiden ataupun sebaliknya. Melihat pada pengalaman negara Brasil dan Chile dengan sistem pemerintahan presidensiil dengan multipartai, *coattail effect* dikenal sebagai *diffused coattail effect* atau secara harfiah bermakna *coattail effect* yang dialokasikan secara tidak proporsional. Praktif pemilu serentak di Brasil dan Chile, partai yang merupakan partai pendiri koalisi akan memperoleh dampak *diffused coattail effect* paling besar.[18]

Argumen teoritis yang menyusun sistematisasi tiga ciri penting dari pemiliu serentak serta efek apa yang mungkin terjadi. *Pertama* konkurensi, adalah kejutan jumlah pemilih berikutnya, yang mempengaruhi komposisi pemilih dan harus meningkatkan partisipasi pemilih. *Kedua*, pemilihan serentak yang sering menggabungkan sistem pemilihan yang berbeda. Beberapa negara melakukan penggabungan pemilihan umum dengan sistem pemilihan yang berbeda, yaitu pemilihan eksekuti dengan sistem pemilihan mayoritas dan

14. James Bryce, Studies In History And Jurisprudence Vol I, (London: Oxford University Press, 1901), hlm. 151.
15. Jimly Asshiddiqie, Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensil, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, 2011, hlm. 3.
16. Pasal 5 UUD 1945 berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"
17. Randall L. C & John A. F, "Coattail Voting in Recent Presidential Elections", American Politicak Science Review, Vol. 77, No. 2 (1983), hlm. 409.
18. Dri Utari, "Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019", Jurnal Jentera, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 277.

pemilihan legislatfi dengan sistem perwaklan proporsional.[19] *Ketiga*, berdasarkan keunggulan petahan dan *coattail effect*, yang pada dasarnya petahana tentu memiliki sedikit keunggulan dalam kontestasi pemilihan.[20]

b. Komparasi Negara Dalam Penerapan *Presidential Threshold*

1) Amerika Serikat

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Amerika Serikat (AS) dalam hitungan waktu hampir 2 abad, pelaksanaannya menerapkan sesuatu yang unik biasa dikenal *Electoral College*. Dalam penerapan *electoral college*, pemilih yang datang tidaklah untuk memilih kandidat Presiden dan Wakil Presiden melainkan unutk memilih para "*electors*" yang merupakan anggota kongres terdiri atas Dewan dan Senat. *Electors* tersebut berjanji mendukung calon yang diusungkan.[21] Para *electors* yang terdiri dari 538 anggota nantinya akan memilih calon Presiden yang diangkat. Dari total 538 *electors* membuat syarat ambang batas kemenangan untuk menjadi presiden setidaknya memperoleh 50%+1 atau 270 perolehan suara pada *electoral college*.

Namun dalam penerapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Amerika Serikat tidak mengenal adanya ambang batas dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2020 lalu, selain partai Demokrat yang mengusulkan Joe Biden dan Kamala Harris, partai Republik yang mengaukan nama Donald Trump dan Mike Pence, ada pula dua pasangan calon lainnya yaitu dari partai The Green Party yang mengusung Howie Hawkins dan Angela Nicole Walker dan partai liberal yang mengusung Jo Jorgensen dan Spike Cohen. Disamping itu pula terdapat nama-nama lain yang menjadi calon Presiden, Roque De La Fuente, Gloria La Riva, Kanye West dan Michelle Tidball, Brock Pierce dan Karla Ballard, dan 26 nama pasang calon lainnya.[22]

2) Brazil

Konstitusi negara Brazil tidak ada yang memberikan syarat pencalonan presiden harus memenuhi ambang batas tertentu. Didalam Pasal 77 konstitusi Brazil yang menjelaskan terkait Presiden dan wakil Presiden, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih pada minggu pertama awal bulan Oktober untuk putaran pertama. Bila diharuskan adanya pemilihan ulang atau putaran kedua, maka hal itu akan dilaksanakan pada akhir bulan Oktober sebelum masa jabatan presiden saat itu berakhir.[23]

Selanjutnya persyaratan lain yang dicantumkan dalam konstitusi Brazil, tidak mencantumkan sama sekali mengenai ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 77 konstitusi Brazil mengatakan bahwa setelah dilakukan pendaftaran oleh partai politik, calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak, tidak termasuk yang dikosongkan atau tidak sah, akan dianggap sebagai Presiden terpilih.[24] Dari redaksional Pasal 77 ayat (22) konstitusi Brazil mengisyaratkan bahwa pendaftaran setiap partai politik bisa mendaftarkan seseorang untuk menjadi calon Presiden.

---

19. Dapat dilihat contoh nyata dalam hal ini adalah pemilihan Presiden dan Parlemen Chili dan Meksiko, sistem pemilihan campuran Jerman dan Jepang, atau pemilihan parlemen Polandia dan Spanyol, dimana satu kamar dipilih dalam pemilihan mayoritas. Sebaliknya, yang lai dipilih menggunakan perwakilan proporsional. Di tingkat sub-nasional, pemilihan regional dan departemental Prancis adalah salah satu contoh konkurensi dari dua sistem pemilihan yang berbeda; pertama menggunakan perwakilan proporsional sedangkan yang kedua mengunakan konstituen anggota tunggal. Selain Jerman, ada pula Amerika Serikat, Inggris, dan berbagai negara lain yang sering melihat pemilihan lokal untuk walikota dan dewan yang dipilih secara langsung, yang diadakan pada hari yang sama.

20. Lukas Rudolph & Arndt Leininger, "Coattails and Spillover-effects: Quasi-experimental Evidence From Concurrent Executive and Legislative Elections", Electoral Studies, Vol. 70 (2021), Hlm 2

21. Presidential Election Process, Electoral College, dikutip dari laman: https://www.usa.gov/election. Diakses pada 3 Oktober 2021

22. Presidential Candidates 2020, dikutip dari laman: https://ballotpedia.org/Presidential_candidates,_2020. Diakses pada 3 Oktoboer 2021

23. Pasal 77 ayat (1) Konstitusi Brazil. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017. Diakses pada 11 Oktober 2021.

24. Pasal 77 ayat (2) Konstitusi Brazil. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017. Diakses pada 11 Oktober 2021.

Bila dilihat pada gelaran pemilhan Presiden tahun 2018 terdapat 16 kandidat yang mencalonkan. Calon-calon tersebut bersumber dari latar belakang yang beragam mulai dari, deputi, mantan menteri, senator, mantan hakim agung, dan juga mantan Presiden yang dahulunya pernah diberhentikan. Seperti ketentuan pada Pasal 77 ayat (1), bila tidak dipenuhinya perolehan suara lebih dari 50 persen, maka akan dilaksanakan putaran kedua pada akhir bulan Oktober. Namun yang mengikuti putaran kedua tersebut adalah dua kandidat yang mendapat suara terbanyak pada pemilihan putaran pertama.[25] Maka secara praktik, ambang batas yang diterapkan oleh Brazil bukanlah ambang batas untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi ambang batas untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

3) Kolombia

Konstitusi Kolombia memberikan pengertian terhadap Presiden, Presiden sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, otoritas tertinggi administrasi. Pemerintahan nasional di Kolombia terdiri dari Presiden, Menteri, dan Direktur departemen administrasi.[26] Pada praktik pemilihan Presiden di Kolombia, Presiden dipilih secara langsung untuk masa jabatan selama 4 tahun dengan masa periode maksimal 2 periode, serta persyaratan memperoleh suara 50% + 1 pada pemilihan. Sama seperti negara Brazil, bila tidak ada calon yang memperoleh suara 50% + 1, maka tingga minggu kemudian dilakukan putaran kedua tiga minggu kemudian dengan calon yang berhak mengikutinya adalah 2 calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh sura terbanyak pada putaran pertama.[27]

Pada praktik di Kolombia, fokus ambang batas seseorang menjadi Presiden tidakt terletak pada ambang batas pencalonan, melainkan pada ambang batas seseorang sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih perlu memenuhi perolehan suara 50% + 1. Sehingga pada pemilihan tahun 2018 kemarin menghadirkan 6 calon Presiden yang berasal dari partai atau aliansi, diataranya Van Duque Marques dari *Grand Alliance for Colombia*, Gustavo Petro dari *List of Decenvy*, Sergio Fajardo dari *Colombia Coalition*, German Vargas Lleras dari *Mejor Vargas Lleras*, Humberto De la Calle dari *PLC-ASI*, Jorge Antonio Trujillo dari *We are All Colombia.*[28]

b. Kemunduran Demokrasi Secara Konstitusional

Teori demokrasi merupakan bagian filsafat politik yang kompleks. Parameter ini mencakup dari berbagai pertanyaan, termasuk terhadap perselisihan definisi tentang ukuran dan batasan konsep, serta tujuan dan kewajibannya. Para ahli teori demokrasi empiris menganalisis fungsi rezin demokrasi dalam praktiknya adalah mengeksplorasi institusi atau bahkan aturan pengambilan keputusan apa yang sesuai untuk praktiknya.[29] Kehadiran utama dari pemerintahan yang demokratis terpusat pada kemutlakan kedaulatan mayoritas.[30] Terdapat sebuah penyataan menarik mengenai apa yang disebut sebagai kedaulatan mayoritas disampaikan oleh James Allan:

> "*I am an unashamed majoritarian. I think that the least bad precedure for resolving diagreements within a society...is to let the numbers count. More votes should beat fewer votes when it comes to difficult, contentious social policy decisions, even those about rights.*"[31]

James Allan menitikberatkan terhadap apa yang disebut sebagai kedaulatan mayoritas adalah segala perselisihan atau penentuan sesuatu di masyarakat ditentukan berdasarkan terhadap penghitungan angka. Hal ini mengekerucut kepada lebih banyak suara harus dan pasti mengalahkan lebih sedikit suara dalam keputusan, sekalipun itu adalah permasalahan sosial yang sulit dan kontroversial.

---

25. Lise Alves. 2018. Brazil May Have Over 16 Candidates fot President in 2018, diakses dari laman: https://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-may-have-over-16-candidates-for-president-in-2018/. Diakses pada 11 Oktober 2021
26. Pasal 115 Konstitusi Colombia. Colombia's Constitution of 1991 with Amendments thorugh 2015. Diakses pada 11 Oktober 2021
27. Abdul Ghoffar. Op.Cit. Hlm 495
28. Ibid. hlm 496
29. Harry Hobbs, "Democratic Theory and Constitutional Design: Hearing Persistent Electoral Minorities", International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 24, No. 4 (2017), Hlm 344
30. Alexis de Toqueville, Democracy in America, (London: Saunders and Otley, 1835), Chapter XIV
31. James Allan, "An Unashamed Majoritarian", Dalhousie Law Journal, Vol. 27, No. 2 (2004), Hlm 538

John Locke dalam tulisannya *Second Treatise of Government* mengatakan bahwa demokrasi adalah seluruh kekuatan komunitas yang secara alami di dalamnya, dapat menggunakan semua kekautan itu dalam membuat undang-undang untuk komunitas.[32] Bila dianalogikan kedalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah kekuatan yang dimiliki partai politik secara alami didalmnya sehingga dapat menggunakan kekuatan politik tersebut dalam membuat undang-undang untuk komunitas.

Teori politik dalam tradisi dominan menyangkal sebuah tren demokrasi dengan menciptakan tradisi "demokrasi elit" pada abad kedua puluh oleh Schumpeter tetapi dengan akar yang setidaknya berasal dari *Federalist Paper*, bahwa pemerintahan dengan perwakilan merupakan bentuk pemerintahan elit yang dapat didamaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam pengertian demokrasi elit, warga negara dapat menyelenggarakan agensi yang berarti dan memoderasi kekuasaan elit dengan pemilu yang bebas. Dengan metode ini, demokrasi elit memberikan usulan bahwa pemerintahan perwakilan berbeda dari oligarki, yang dalam arti luas dipahami merupakan aturan segelintir orang demi kepentingan pribadi, selayaknya yang disampaikan oleh Aristoteles. Dalam hal ini Amerika Serikat menjadi contoh fungsional demokrasi elit.[33]

Contohnya pada praktik di negara Hungaria dan Polandia, pemerintah terpilih dengan bergegas melakukan rangkaian perubahan terhadap hukum dan kelembagaan yang secara bersamaan menurunkan persaingan pemilihan, melemahkan hak-hak kebebasan partisipasi demokratis, dan mengebiri stabilitas dan prediktabilitas hukum. Di Polandia, pada pemilihan tahun 2015 memenangkan partai *Law and Justice Party* dalam pemilihan Presiden maupun Parlemen. Namun tidak seperti di negara Hungaria, partai *Law and Justice Party* kekurangan dukungan mayoritas dalam melakukan amandemen. Tetapi yang dilakukannya adalah mampu memanipulasi institusi untuk keuntungannya, dengan Jarroslaw Kaczyñski melangsungkan serangan langsung yang menghalangi rencanyanya untuk merombak Polandia secara radika sesuai dengan ideologi nasionalis dan konservatifnya di Makhkamah Konstitusi.[34]

Wolfgang Merkel memberikan penjelasan terkait tertanamnya demokrasi yang terbagi kedalam dua metode. Pertama secara internal, interdependensi/independensi spesifik dari berbagai rezim parsial demokrasi mengamankan eksistensi normatif dan fungsional. Kedua secara eksternal, rezim parsial ini tertanam dalam lingkungan yang memungkinkan kondisi demokrasi yang melindunginya dari goncangan luar maupun dalam dan kecenderungan destabilisasi.[35] Demokrasi yang merupakan pemerintahan oleh rakyat adalah bentuk pemerintahan yang cenderung sulit untuk dipertahankan karena rakyat yang seharusnya menjadi sumber kedaulatan tertinggi.[36]

Dalam praktik pemilihan di Indonesia, untuk memberikan keseimbangan persaingan dengan pencegahan fragmentasi juga memberikan inforamsi perumusan undang-undang kepartaian dan pemilu di Indonesia pasca-otoriter. Agar lolos ke pemilu tahun 1999, setiap partai harus memiliki cabang di 50% dari semua provinsi dan di 50% kabupaten di provinsi-provinsi tersebut. Pengaturan tersebut bertujuan untuk memaksa partai peserta pemilu menawarkan platform lintas wilayah.[37] Hal tersebut disebabkan kala transisi menuju

32. John Locke, Seacond Treatise of Government 1960, diakses dari laman: https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm. Diakses pada 11 Oktober 2021.
33. Derek W. M. Barker, "Oligarchy or Elite Democracy? Aristotle and Modern Representative Government", New Political Science, Vol. 35, No. 4 (2013), hlm. 548
34. Joanna Fomina & Jacek Kucharczyk, "Populism and Protest in Poland", Journal of Democracy, Vol. 27, No. 4 (2016), hlm. 62.
35. Wolfgang Merkel, "Embedded and Defective Democracies", Democratization, Vol. 11, No. 5 (2004). Hlm 36
36. Michael Haas, Why Democracies Flounder and Fail: Remedying Mass Society Politics, (Los Angeles: Palgrave macmillan, 2019), hlm. 2.
37. Marcus Mietzner, Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia. (Honolulu: Hawai University Press, 2013), hlm. 66.

demokrasi pada tahun 1998, lebih dari 200 partai baru tumbuh di Indonesia yang menimbulkan kekhawatiran akan terlalu banyak fragmentasi, dengan banyaknya partaim, ditakutkan akan menyebabkan pemerintahan yang demokratis bisa berjalan efektif.[38]

Saat yang bersamaan Pemerintah kala itu menetapkan pengaturan mengenai pembatasan yang tidak biasa, partai yang memperoleh suara kurang dari 2% tetap mendapatkan kursi di parlemen namun tidak boleh mengikuti pemilhan selanjutnya. Hal ini secara implisit termuat dalam rumusan Pasal 39 Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang memberikan persayaratan bahwa untuk mengikuti pemilihan umum tahun berikutnya partai politik harus memperoleh 2% suara dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya memiliki 3% jumlah kursi di DPRD I atau DPRD II yang sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah dari propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilu.[39] Model seperti ini secara general dipuji karena mengkonsolidasi sistem kepartaian dan mengurangi sentimen etno-religius yang masuk.[40]

Namun hal itu tidak menghasilkan seperti yang diinginkan karena pada praktiknya tercatat dari 48 partai peserta pemilu 1999, 20 diataranya menduduki kursi parelemen. Hal ini membuat elit politik terus mengolah perketatan pemilihan, dengan ambang batas pemilihan diubah menjadi ambang batas parlemen untuk pemilihan umum legislatif 2009 dan dinaikkan dari angka 2,5 menjadi 3,5% untuk pemilihan umum legislatif 2014,[41] kemudian di tahun 2019 naik menjadi 4%.[42] Aturan yang secara bertahap semakin ketat dalam partisipasi pemilihan umum legislatif ini menjadi lambat sehingga sulit dalam menentukan parameter yang tepat dimana perkembangan dari instrumen ini memberikan efektifitas demokrasi dengan menjadikan pengecualian terhadap partai pendatang baru. Ini menunjukkan adanya keinginan partai yang menduduki parlemen untuk semakin mengutkan kedudukannya dengan aturan yang mengharuskan pembentukan partai baru mengeluarkan biaya yang tinggi. Demikian juga penetapan ambang batas pemilihan umum legislatif diangka 4% untuk pemilihan umum legislatif 2019 memberikan gambaran keinginan elit untuk menetapkan ambang batas yang hanya mampu dilewati partai-partai petahana, tetapi membuat sangat sulit partai pendatang baru untuk masuk kedalam legislatif. Hal yang menutupi dari niat para elit petahana ini adalah kenyataan bahwa sepuluh partai parlemen periode 2014-2019 kemungkinan besar akan bertahan dan terus bersaing memperebutkan kekuasaan. Secara umum ini memanglah merupakan komponen penting dari demokrasi dengan adanya daya saing tetap tinggi, tapi sekarang lebih kepada arah persaingan kontestasi intra-incumbent yang mengecualikan adanya kekuatan pendatang baru yang mencoba menembusnya.

Praktik yang sama terhadap ambang batas juga terjadi dalam ambang batas pencalonan Presiden. Saat pemilihan umum Presiden pertama kali dilaksanakan dengan pemilihan langsung tahun 2004, ambang batas pencalonan untuk partai ditetapkan diangka 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilihan umum legislatif tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon.[43] Kemudian pada pemilihan umum Presiden untuk tahun 2009 dan 2014 selanjutnya dinaikkan menjadi angka 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilihan umum legislatif sebelumnya. Sebelum diselenggarakan pemilihan umum Presiden tahun 2019, Mahkamah Konstitusi memberikan putusan terhadap pelaksanaan pemilu legislatif dan Presiden diselenggarakan secara serentak. Ini mengartikan bahwa tolak ukur pemilihan umum legislatif tahun 2019 tidak akan digunakan dan akan

38. Benjamin Reilly, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies", Democratization, Vol.13, No. 5 (2006), hlm. 817.
39. Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.
40. Benjamin Reilly. Op.Cit. hlm. 818-819.
41. Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
42. Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
43. Pasal 101 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

menggunakan hasil pemilihan umum legislatif tahun 2014.[44] Meskipun hal ini ditujukan sebagai upaya penguatan koalisi dan memberikan dukungan mayoritas parlemen, pengetatan ambang batas menurunkan alternatif calon Presiden yang pada tahun 2004 terdapat 5 kandidat, kemudian menjadi 3 kandidat di 2009, dan 2 kandidat di 2014. Hingga 2019 menghasilkan pasangan calon yang sama seperti tahun 2014, menunjukkan turunnya demokrasi secara konstitusional.

Pada kemungkinan yang sangat jelas, demokrasi bergantung pada pergantian kekuasaan. Kemungkinan yang paling ekstrem adalah rezim satu partai yang tertanam tidak dapat digolongkan demokrasi yang layak hanya karena mereka tidak memeiliki alternatif. Namun adanya oposisi yang berarti, pejabat atau koalisi anti-demokrasi memiliki berbagai macam pilihan dengan tetap mempertahankan kesesuain dengan hukum tetapi mengurangi keefektifannya. Tindakan seperti gambaran diatas memberikan bentuk terhadap satu elemen "senjata" yang digunakan oleh elit.[45] Campuran atas langkah-langkah melalui lembaga legislatif, integritas penegakan hukum yang dipolitisasi, korupsi, dan terkadangn penggunaan langsung kekerasan yang terlihat. Misalnya di negara Rusia, dibawah kepemimpinan Putin, parta-partai oposisi kehadirannya tidak diakui oleh hukum karena jumlah anggota yang relatif sedikit.[46]

Andreas Schedler menjelaskan perbedaan antara pemilu demokratis dan pemilu otoritarianisme sangat bergantung pada kebebasan, keadilan, inklusivitas, dan kebermaknaan pemilu. Seringkali sulit untuk menilai tentang apakah pemilihan telah bebas dan adil, baik dalam kemampuan partai oposisi dan kandidat untuk berkampanye dan dalam pemberian dan penghitungan suara. Maka dari itu frekuensi validasi misi pemantau pemilu internasional dalam rezim otoriter pemilu yang ambigu, seringkali secara meyakinkan, dikritik sebagai dangkal, prematur, dan didorong oleh politik.[47] Maka kualitas pemilu tersebut dapat dikatakan demokratis atau sebaliknya bisa dilihat dengan parameter kebebasan, keadilan, iklusivitas, dan kebermaknaan pemilu.

Ilmuwan politik telah menghimpun dokumentasi serangkaian kasus dimana demokrasi kembali ke rezim otoriter. Contoh sederhananya adalah kanonik pencabutan demokrasi Weimar oleh partai Nazi yang terjadi di awal tahun 1930-an di Jerman. Pada 20 Mei 2014, Militer Thailand menangguhkan keberlakuan konstitusi dan mengakhiri pemerintahan demokratis di bawah rezim sementara yang telah menyerukan pemilu.[48] Hal ini menjadi salah satu cerminan dari mundurnya demokrasi yang kembali menuju rezim otoriter. Perubahan menuju rezim otoriter ditandai oleh perubahan secara mendadak dalam tipe rezim demokratis. Pada umumnya hal ini dikaitkan dengan kudeta militer atau penggunaan keadaan darurat yang sah.[49]

Penerapan PT merupakan upaya untuk membentuk koalisi elit legislatif yang kuat sebagai satu partai secara abstrak. Hal ini melihat dari hasil pemilhan umum legislatif tahun 2014 yang tidak menghasilkan adanya partai mendapatkan perolehan kursi 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional.[50] Hal ini berakibat memberikan kerugian terhadap partai politik. Dalam konstitusi

---

44. Thomas P. Power, "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline", Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 54, No. 3 (2018), hlm. 321

45. Contohnya dapat dilihat di Singapura. Singapura memiliki perangkat hukum untuk mengejar kritik atas kebijakannya dengan alasan bahwa kritik tersebut dapat menimbulkan ketidakpuasan dengan kebijakan tersebut yang akhirnya akan menimbulkan kekacauan sosial melalui pelanggaran hukum. Mark Tushnet, "Authoritarian Constitutionalism", Cornell Law Review, Vol. 100, No. 2 (2015), hlm. 401.

46. Luke Harding. 2007. Supreme Court Ban on Liberal Party Wipes Out Opposition to Putin. The Guardian, diakses dari laman: https://www.theguardian.com/world/2007/mar/24/russia.lukeharding. Diakses pada 13 Oktober 2021

47. Larry Diamond, "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", Journa of Democracy, Vol. 13, No. 2 (2002), hlm. 28.

48. A Coup Ordained? Thailand's Prospects for Stability. International Crisis Group (3 December 2014). https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/coup-ordained-thailand-s-prospects-stability. Diakses pada 25 Desember 2021. Pukul 02.26 WIB.

49. Arend Lijphart, "Emergency Powers and Emergency Regimes: A Commentary", Asian Survey, Vol. 18, No. 4 (1978), hlm. 401.

50. KPU Sahkan Hasil Pemilu, PDIP Nomor Satu. BBC News, diakses dari laman: https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/05/140509_rekapitulasi_kpu. Diakses pada 14 Oktober 2021.

menjamin partai politik dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi kehadiran PT mengebiri hak konstitusional[51] partai politik untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sejarah penerapan PT mencatat bahwa regulasi tersebut tidak memberikan jaminan atas terbentuknya sistem presidensial yang murni, kemudian sistem pemerintahan dengan presiden sebagai kepala pemerintahan akan kuat sutuhnya.[52] Seperti halnya ketika rezim Susilo Bambang Yudhoyono periode kedua memiliki koalisi partai yang kuat di parlemen. Namun kala itu, kebijakan yang dihasilkan pihak eksekutif tidak mendapatkan dukungan sepenuhnya dari partai koalisi di partai.[53]

Konstitusi yang telah menjamin keikutsertaan partai politik didalam kontestasi pemilihan Presiden harus menjadi hak yang dipenuhi. Kekhawatiran pembentukan PT yang berangkat dari adanya pencapain keputusan antara Presiden dan legislatif yang sulit menjadi dasar utama, sehingga dengan adanya PT dapat membentuk koalisi partai dominan didalam parlemen untuk memperlancar pengambilan keputusan dengan Presiden. Namun perlu adanya suatu reformulasi yang disesuaikan dengan terpenuhinya hak partai politik, salah satunya dengan penurunan angka PT dalam parameter yang menjamin setiap partai politik dapat ikut serta kontestasi pemilu Presiden.

2. Pandangan Konstitusional Terhadap *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak

Era hibrida yang merupakan penggabungan antara demokratis dan otoritarian bukanlah menjadi hal baru. Hal ini dimulai antara tahun 1960 dan 1970 yang kala itu ditandai dengan kehadiran multipartai, pemilihan umum, tetapi tidak demokratis. Dari demokrasi yang otoritarian ini, hanya negara Malaysia dan Singapura yang berhasil bertahan dari sejumlah negara Meksiko, Singapura, Senegal, Afrika Selatan, Rhodesia, dan Taiwan.[54] Dalam era hibrida seperti ini, bila partai oposisi ingin mencapai kemenangan dalam pemilu, maka dibutuhkan sesuatu yang lebih besar seperti tingka mobilisasi oposisi, persatuan, keterampilan melampaui apa yang biasanya diperlukan untuk menggapai kemenangan dalam demokrasi.

Bila kita melihat pada perkembangan akhir abad ke-19, demokrasi oligarkis di Amerika Latin yang berkontribusi terhadap perkembangan mutasi akhir dari demokrasi sepenuhnya dengan pendirian beberapa lembaga politik utama, prinsip pembatasan dan rotasi kekuasaan.[55] Sehingga negara tersebut menggambarkan prinsip Dahl menuju poliarki yang stabil, dengan kemunculan persaingan politik yang menjadi awalan perluasan partisipasi, sehingga budaya demokrasi yang tertanam bermula dikalangan elit kecil dan kemudian menyebar ke populasi yang semakin besar karena secara bertaha dimasukkan ke dalam pemilihan umum politik.[56] Namun hal tersebut sudah tidak relevan dengan perkembangan sekarang ini, dan oleh karena itu para elit yang cemas mulai mencari cara untuk membatasi dan merekayasa persaingan.[57]

Mahakamah Konstitusi yang berperan sebagai penjaga konstitusi menjadi garda terakhir dalam perlindungan hak asasi yang dijamin oleh konstitusi atau yang dikenal sebagai hak konstitusional. Penerapan peraturan-peraturan substansial konstitusi yang membahas pembuatan undang-undang hanya dapat efektif jika suatu organ selain organ pembentuk undang-undang atau legislatif diberi mandat untuk menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau tidak dengan konstitusi, untuk membatalkannya organ tersebut akan

51. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945: "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum"
52. Taufiqurrohman Syahuri & Muhammad Helmi Fahrozi, "Konstitusionalitas Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (Presidential Threshold)", Al WASATH, Vol. 1, No. 1 (2020), hlm. 29.
53. Tolak Kenaikan BBM, PKS Isyaratkan Keluar dari Koalisi Pemerintahan SBY. 2012, diakses dari laman: https://news.detik.com/berita/d-1877931/tolak-kenaikan-bbm-pks-isyaratkan-keluar-dari-koalisi-pemerintahan-sby. Diakses pada 5 November 2021
54. Larry Diamond, Op.Cit. hlm. 23.
55. Lary Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, Democracy in Developing Countries: Latin America. (Boulder: Lynne Rienner, 1989), hlm. 8.
56. Robert Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition, (New Haven: Yale University Press, 1971), hlm. 33-36.
57. Larry Diamond. Op.Cit. hlm. 24.

berpendapat hukum tersebut "tidak konstitusional".[58] Mahkamah Konstitusi telah melakukan beberapa kali melakukan pengujian terhadap ketentuan Pasal 222 UU Pemilu. Salah satunya pada Putusan MK No. 14/ PUU-XI/2013 yang dikenal sebagai putusan pemilu serentak, Saldi Isra mengutarakan bahwa penggunaan presentasi hasil pemilu legislatif sebagai dasar penghitungan ambang batas untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dibenarkan.

Dasarnya dapat dilihat dari adanya perbedaan mandat rakyat yang diberikan kepada salah satu lembaga tidak selalu sama. Contohnya pada pemilu tahun 2004, rakyat memberikan dukungan lebih besar kepada Partai Golkar. Akan tetapi dalam pemilihan Presiden, calon yang diusungkan oleh Partai Golkar gagal meraih suara terbesar. Hal serupa terulang kembali pada pemilu 2009, ketika hasil menunjukkan suara Partai Demokrat lebih kecil dibandingkan suara yang diperoleh Susilo Bambang Yudhyono.[59]

Berangkat dari pemikiran sistem Presidensial yang memiliki tujuan untuk menyederhanakan partai dalam pemerintahan tanpa melanggar norma konstitusi yang menjamin hak untuk mendirikan partai politik sebagai bentuk hak atas kebebasan menganut keyakinan politik dan hak kebebasan berserikat sebagai bagian dari hak-hak sipil dan politik. PT merupakan metode yang diterapkan agar Presiden yang terpilih memiliki dukungan mayoritas di DPR. Disisi lain pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/ PUU-XV/2017 hal ini bertujuan untuk menghilangkan sentimen pesimistis terhadap coraak pemerintahan yang dikenal dengan sebutan "sistem Presidensial rasa Parlementer".[60] Maka dari itu tujuan dari penerapan PT bukanlah sebagai tarik ulur kepentingan politik untuk mempertahankan kekuasaannya di kursi DPR yang membentuk oligarki, tetapi untuk membentuk sistem Presidensial yang kuat[61] sebagai konsekuensi logis perubahan UUD 1945 yang menitih jalan sistem Presidensial.

Ketakutan akan adanya otoritarianisme pembentuk undang-undang untuk mempertahankan kekuasaannya di legislatif dalam konsep pemilu serentak yang tetap menerapkan PT menjadi perhatian khusus di Indonesia sebagai negara demokrasi karena bisa menimbulkan produk legislasi yang dihasilkan tidak berdasarkan kepada kebutuhan rakyat. Bila terjadi niatan memanipulasi pada pemilu Presiden yang merupakan praktik negara demokrasi, hal tersebut akan menimbulkan pertanyaan pada partai politik apakah harus mengikuti kontestasi pemilu yang mana mereka percaya bahwa itu tidak adil, sehingga jawabannya akan bermuara pada ketidaksertaan dalam berpartisipasi.[62]

Pelaksanaan pemilu serentak dalam pandangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan MK No. 13/PUU-XI/2013 bahwa Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 jika diinterprestasikan secara *original intent*, pelaksanaan pemilu Presiden yang dilaksanakan setelah pemilu legislatif adalah bentuk penyimpangan.[63] Terjadi perubahan pandangan Mahkamah Konstitusi atas pelaksanaan pemilu serentak. Pada putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan bahwa pelaksanaan pemilu Presiden yang dilaksanakan setelah pemilu legislatif merupakan konsekuensi logis bahwa Presiden dan Wakil Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga perlu dilakukan pemilu legislatif lebih dulu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD agar dapat terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal tersebut merupakan sebuah praktik

58. Hans Kelsen, Teori Umum tentang Hukum dan Negara, (Bandung: Nusa Media, 2016), hlm. 225.
59. Keterangan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. hlm. 47-50
60. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017. Hlm 124 -126
61. Kementerian Dalam Negeri, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum,2016, hlm. 62.
62. Gail Buttorff & Douglas Dion, "Participation and Boycott in Authoritarian Elections", Journal of Theoretical Politics, Vol 29, No. 1 (2017), hlm. 1.
63. Ketentuan tersebut sebelumnya diatur dalam Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemlihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

yang telah menjadi kebiasaan dalam ketetatanegaraan atau disebut *desuetudo* (konvensi ketatanegaraan) dan telah menjadi praktik di negara-negara lain, termasuk Indonesia. Namun apa yang disebut sebagai *desuetudo* bukanlah menjadi landasan konstitusional, sehinggal hal tersebut dimaknai sebagai penafsiran Mahkamah Konstitusi.[64]

Penentuan antara perbarengan pelaksanaan pemilu Presiden dan legislatif atau dikenal pemilu serentak dan pemilu yang dilaksanakan secara terpisah telah menjadi perdebatan sejak proses amandemen UUD 1945. Hal ini dapat dilihat dengan adanya perbedaan pendapat antara pengubah UUD 1945. *Pertama*, dalam pandangan A.M. Luthfi yang merupakan juru bicara Fraksi Reformasi memberikan usulan terkait dibentuknya bab baru yang khusus membahas mengenai pemilu. Dalam salah satu rumusan substansialnya, terdapat usulan rumusan ayat "*Pemilihan umum dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden*" dan pada ayat selanjutnya berbunyi "*Pemilihan umum dilakukan secara bersamaan diseluruh Indonesia, serentak*".[65] Perbedaan pandangan muncul ketika juru bicara Fraksi PBB, Hamdan Zoelva, menyampaikan usulan pendapatnya. Kala itu yang menjadi pertanyaan adalah apakah mungkin pemilu diselenggarakan dengan tenggat waktu sekali dalam setahun dan diselenggarakan serentak di seluruh Indonesia?. Pemilihan umum seharusnya dilaksanakan berdasarkan masa jabatan, sehingga dalam kurun waktu lima tahun bisa terdapat beberapa pmilihan umum baik pemilu Presiden, pemilu legislatif, ataupun pemilu Kepala Daerah.[66] Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa dalam pelaksanaan pemilu serentak tetap akan menciptakan solusi atas keterbelahan hubungan Presiden sebagai lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan tersebut terbentuk akibat adanya *coattails effect* yang nasib partai politik dalam pemilu memiliki keterkaitan dengan nasib calon Presiden. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 cenderung memberikan efek bahwa dukungan terhadap calon Presiden akan memberikan keuntungan pula kepada partai politik yang sama dengan calon Presiden.[67]

C. Penutup

1. Kesimpulan

Melihat penjelasan kompherensif yang melihat dari beberapa aspek seperti arah pengaturan, melihat pada perkembangan negara-negara lain, dampak serta pandangan konstitusional terhadap presidential threshold dalam pemilu Presiden di Indonesia memberikan cakrawala pandangan terhadap kewajiban pemenuhan hak masyarakat dan hak politik yang telah dijamin oleh kontitusi. Penerapan presidential threshold memiliki tujuan untuk menciptakan sistem Presidensial yang kuat dengan terbentuknya hubungan antara Presiden sebagai eksekutif dengan anggota DPR untuk memperoleh suara mayoritas yang mendukung Presiden sehingga dalam tubuh pemerintahan tidak terlalu banyak partai politik yang menimbulkan fragmentasi beragam. Presidential threshold tetap harus memperhatikan hak setiap partai politik untuk mengusungkan calon Presiden dalam kontestasi pemilihan umum sebagaimana yang telah dijamin oleh konstitusi agar tidak menimbulkan kemunduran esensi dari demokrasi itu sendiri.

64. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. hlm. 76-77.
65. Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Lima, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 21.
66. Ibid. hlm. 30-31.
67. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. hlm. 320.

2. Saran

Adanya penerapan presidential threshold yang dilaksanakan dalam pemilu serentak tidak menjadi alasan penerobosan logika pemilu, karena pelaksanaan pemilu Presiden dan legislatif secara serentak merupakan hal yang diinginkan oleh pengubah UUD NRI 1945 tahun 1999-2002. Maka, untuk memberikan keseimbangan dalam penerapan presidential threshold pada mekanisme pemilu serentak, nilai presidential threshold yang secara *a quo* diterapkan perlu diturunkan atau diberikan batas maksimal dengan memperhatikan terhadap aspek hak partai politik untuk mengusungkan calon Presiden. Penyelenggaraan pemilu serentak yang telah dinilai konstitusional karena bersesuaian dengan tujuan UUD NRI 1945, sehingga *presidential threhsold* perlu mendapatkan tinjauan penyesuaian yang sesuai dengan muatan UUD NRI 1945

Daftar Pustaka

Bryce, James. 1901. *Studies In History And Jurisprudence Vol. I*, London: Oxford University Press.

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Haas, Michael. 2019. *Why Democracies Flounder and Fail: Remedying Mass Society Politics*, Los Angeles: Palgrave macmillan,

Kelsen, Hans. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media.

Diamon, Lary., Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset. 1989. *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.

Mietzner, Marcus. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*, Honolulu: Hawai University Press.

de Toqueville, Alexis. 1835. *Democracy in America*, London: Saunders and Otley.

Allan, James. 2004. "An Unashamed Majoritarian"*, Dalhousie Law Journal, Vol. 27, No. 2: 537-538*.

Buttorff, Gail., Douglas Dion. 2017. "Participation and Boycott in Authoritarian Elections", *Journal of Theoretical Politics, Vol 29, No. 1 :*1-27.

Calvert, Randall L., John A. Ferejohn. 1983. "Coattail Voting in Recent Presidential Elections", *American Politicak Science Review, Vol. 77, No. 2*: 407-419

Dedi, Agus. 2019. "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak", *Jurnal Moderat, Vol. 5, No. 3*: 213-226

Diamond, Larry. 2002. "Election Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy, Vol. 13, No. 2*: 21-35

Fomina, Joanna., Jacek Kucharczyk. 2016. "Populism and Protest in Poland", *Journal of Democracy, Vol. 27, No. 4*: 58-68

Ghoffar, Abdul, 2018, "Problematika *Presidential Threshold*: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", *Jurnal Konstitusi Vol 15, No. 3*: 480-501

Hidayatullah, Faisal., Hananto W., Hezron Sabar Rotua Tinambunan, 2019 "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 Berkaitan Dengan Penolakan Uji Materi *Presidential Threshold* Dalam Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilhan Umum Serentak 2019", *Jurnal Novum, Vol 5, No. 2*: 104-116.

Hobbs, Harry, 2017, "Democratic Theory and Constitutional Design: Hearing Persistent Electoral Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 24, No. 4*: 341-389

Huq, Aziz., Tom Ginsburg, 2018, "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review, Vol. 65, No. 1*: 78-169

Lijphart, Arend, 1978, "Emergency Powers and Emergency Regimes: A Commentary", *Asian Survey, Vol. 18, No. 4*: 401-407

Made Putra W, I Dewa, 2014, "Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal IUS, Vol. 2, No. 6*: 556-571

Merkel, Wolfgang, 2004 "Embedded and Defective Democracies", *Democratization, Vol. 11, No. 5*: 33-58

Power, Thomas P, 2018, "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline", *Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 54, No. 3*: 307-338

Reilly, Benjamin, 2006, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies", *Democratization, Vol. 13, No. 5* : 811-827.

Setiadi, Wicipto, 2012, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", *Jurnal RechtsVinding, Vol 1, No. 1*: 75-92

Sholihah, Ratna, 2018, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Pemerintahan, Vol. 3, No. 1*: 73-88

Syahuri, Taufiqurrohman., Muhammad Helmi Fahrozi, 2020, "Konstitusionalitas Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (*Presidential Threshold*)". *Al WASATH, Vol. 1, No.1*: 25-34.

Tri Laksono, Fajar, 2019, "Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang Presidential Threshold" *Supremasi Hukum, Vol. 8, No. 1*: 1-20

Tushnet, Mark, 2015, "Authoritarian Constitutionalism", *Cornell Law Review, Vol. 100, No. 2*: 391-461.

Utari, Dri, 2020. Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Jentera, Vol. 3, No. 1 (2020)*: 261-290

W. M. Barker, Derek, 2013, "Oligarchy or Elite Democracy? Aristotle and Modern Representative Government", *New Political Science, Vol. 35, No. 4*: 547-556

Rudolph, Lukas., Arndt Leininger, 2021, "Coattails and Spillover-effects: Quasi-experimental Evidence From Concurrent Executive and Legislative Elections", *Electoral Studies, Vol. 70*: 1-10

Seminar/Diskusi Publik/Forum

Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensil*. Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47.

Jimly Asshidiqie. 2008. "Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi", Makalah dalam Laporan Kinerja Mahkamah Konstitusi dihadapan sidang Tahunan MPR RI 16 Agustus 2008. 23-24

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Perampasan Aset Pelaku Tindak Pidana dalam Perspektif Hak Asasi Manusia dan Prinsip Hukum Pidana

Zico Junius Fernando[1,a], Pujiyono[2,b], Nur Rochaeti[3,c]
[1]Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, [1,2,3]Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Email: [a]zjfernando@unib.ac.id, [b]pujifhundip@yahoo.com, [c]etikfh@live.undip.ac.id
Naskah diterima: 4/4/2021, direvisi: 26/1/2022, disetujui: 7/2/2022

Abstract

Efforts to recover assets from crime are one of the studies of anti-corruption communities in the world. Through the Draft Law on Asset Confiscation which has been initiated by the government, it is hoped that activities/ efforts to recover assets resulting from crimes can be streamlined for the benefit of law enforcement. The concept adopted in the Draft Law on Asset Confiscation is very well-founded and also has a very clear purpose, but of course, in its presentation, there are still gaps that can be criticized and debated, for example, related to human rights and principles in law. Criminal acts are nothing but all of this intended for the common good, both for the community as subjects who are subject to the law and also law enforcement officers as implementers of the rules made. The research method used is the normative legal method in the form of library research which is carried out by collecting legal materials, both primary, secondary, and/or tertiary. The technique of collecting materials used in this research is a literature study. The collected materials were analyzed qualitatively and to classify legal materials, the authors used content analysis. This research shows that the Draft Law on Asset Confiscation does not conflict with human rights and the principles of criminal law in the State of Indonesia.

Keywords: Asset Confiscation, Human Rights, Principles of Criminal Law.

Abstrak

Upaya-upaya dalam pemulihan aset dari kejahatan merupakan salah satu kajian dari komunitas-komunitas anti korupsi di dunia. Melalui Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset yang sudah digagas oleh pemerintah, diharapkan kegiatan/upaya pemulihan aset hasil kejahatan dapat diefektifkan untuk kepentingan penegakan hukum. Konsep yang diadopsi dalam Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset ini sesungguhnya sangat berdasar dan juga memiliki tujuan yang sangat jelas, namun dalam penyajiannya tentu masih saja ada celah yang dapat dikritik dan diperdebatkan, misalnya dikaitkan dengan Hak Asasi Manusia dan Prinsip-Prinsip di dalam Hukum pidana, tidak lain dan tidak bukan semua itu dimaksudkan untuk kebaikan bersama, baik masyarakat sebagai subjek yang dikenai hukum dan juga aparat penegak hukum (APH) sebagai pelaksana dari aturan yang dibuat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode hukum normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan *(library research*) yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum baik primer, sekunder dan atau tersier. Teknik pengumpulan bahan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan. Bahan-bahan yang telah terkumpul dianalisis secara kualitatif dan untuk melakukan klasifikasi bahan-bahan hukum, penulis menggunakan analisis isi *(content analysis).* Hasil dari penelitian ini bahwa Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset tidak bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM) dan juga prinsip hukum pidana di Negara Indonesia.

Kata Kunci: Perampasan Aset, HAM, Prinsip Hukum Pidana.

A. Pendahuluan

Tindak pidana pencucian uang yang termasuk dalam kategori *Extra Ordinary Crime* setiap tahunnya semakin meningkat. Pada umumnya pelaku tindak pidana berusaha untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul harta kekayaan yang diperoleh sebagai hasil tindak pidana (delik) dengan berbagai cara sehingga harta kekayaan yang diperoleh sebagai hasil tindak pidana sulit dilacak oleh aparat penegak hukum (APH) dan dapat digunakan secara bebas, baik untuk tujuan legal maupun ilegal. Akibatnya, pencucian uang (*money laundering*) tidak hanya membahayakan stabilitas dan keutuhan sistem ekonomi dan keuangan, tetapi juga dapat membahayakan fondasi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan *Grund Norm* atau *Staatsfundamental Norm* yakni Pancasila dan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Upaya pemulihan aset yang hilang akibat tindak pidana merupakan salah satu prioritas utama dunia dalam memerangi kejahatan keuangan saat ini. Ini adalah salah satu aturan yang tertuang dalam Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC) tahun 2003. Di mana negara-negara pihak diharapkan untuk melakukan segala upaya untuk menyita aset hasil tindak kejahatan tanpa melalui penuntutan pidana.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), jumlah keseluruhan laporan yang telah diterima Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) selama tahun 2021 (s.d Desember 2021) telah mencapai 24.599.287 laporan. Jika diamati perkembangan bulanannya (month-to-month, disingkat m-to-m), penerimaan keseluruhan laporan di Desember 2021 sebanyak 2.254.160 dan mengalami kenaikan dibandingkan dengan bulan sebelumnya sebesar 2,4%. Untuk putusan pengadilan, hingga Desember 2021 terdapat 685 putusan pengadilan terkait TPPU sejak berlakunya UU PP TPPU dengan hukuman maksimal penjara seumur hidup dan denda maksimal Rp. 32 miliar rupiah.[1]

Pengembalian kerugian keuangan negara dari hasil Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) saat ini masih belum efektif dan efisien. Salah satu contohnya berdasarkan data yang dilansir oleh NGO atau lembaga swadaya masyarakat anti korupsi yakni *Indonesian Corruption Watch* (ICW) bahwa kerugian negara (*state loss*) pada kasus tindak pidana korupsi dalam kurun pada semester 1 2020, nilai kerugian negara dari kasus tindak pidana korupsi (TIPIKOR) sebesar Rp. 18,173 triliun, kemudian di semester 1 2021 nilainya mencapai Rp. 26,83 triliun.[2] Dengan kata lain, nilai kerugian negara akibat tindak pidana korupsi (TIPIKOR) meningkat 47,6 persen. Nilai kerugian negara selalu meningkat selama empat tahun terakhir, sementara jumlah penuntutan kasus korupsi berfluktuasi.[3]

Bahkan tindak pidana korupsi (TIPIKOR) dikatakan sebagai pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas (*social and economic rights of the wider community*), sehingga tindak pidana korupsi (TIPIKOR) perlu digolongkan sebagai tindak pidana yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa. Hal tersebut diluar dari kasus-kasus lain yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana pencucian uang (TPPU). Angka yang cukup besar tersebut sudah seharusnya mendapatkan perhatian khusus dalam upaya penanganannya.[4]

---

1. PPATK RI, "Buletin Statistik: Anti Pencucian Uang Dan Pencegahan Pendanaan Terorisme" (Jakarta: PPATK RI, 2021), hlm 1.
2. Faisal Javier, "ICW: Angka Penindakan Kasus Korupsi Semester 1 2021 Naik Jika Dibandingkan Tahun Sebelumnya." Majalah Tempo, 14 September 2021, diakses 26 Februari 2022, https://data.tempo.co/data/1208/icw-angka-penindakan-kasus-korupsi-semester-1-2021-naik-jika-dibandingkan-tahun-sebelumnya.
3. Ibid.
4. Puteri Hikmawati, "Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dari Pembayaran Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi, Dapatkah Optimal? (Return of State Financial Losses from The Payment of Substitute Money Corruption Criminal Act, Can It Be Optimal?)," Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Volume 10 Nomor 1 (2019): 91, doi:10.22212/jnh.v10i1.1217.

Salah satu terobosan yang muncul adalah konsep *Non Conviction Based* (NCB) atau yang dikenal dengan konsep perampasan aset. Di Negara Indonesia pengaturan mengenai perampasan aset telah diatur dalam Pasal 10 KUHP, Pasal 3 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo Undang-Undang 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU TIPIKOR). Perbedaan mendasar yang harus dipahami dalam konsep *Non Conviction Based* (NCB) dan juga perampasan yang ada saat ini, bahwa perampasan aset sebagaimana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR) merupakan hukuman tambahan yang dijatuhkan dalam sebuah putusan hakim setelah melalui proses persidangan (*court process*).

Sedangkan yang dimaksud perampasan aset pada konsep *Non Conviction Based* (NCB) adalah adalah mekanisme hukum yang memungkinkan aset negara yang diambil oleh penjahat untuk disita kembali, dalam hal ini salah satu tujuan konsep tersebut adalah mengembalikan kerugian negara (*asset recovery*) dari kasus tindak pidana atau bentuk percepatan proses persidangan dengan agenda hanya pembuktian terbalik terhadap aset dan *outputnya* berupa putusan pelaksanaan perampasan terhadap asset tersebut atau tidak. Sehingga perampasan aset tersebut menjadi satu-satunya pidana pokok yang akan dijatuhkan. Dalam hal ini nantinya akan berlaku asas hukum *lex specialist deroget lex generalis* dimana aturan yang lebih khusus mengesampingkan aturan yang bersifat umum, karena didalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset mengatur tentang hukum acaranya sendiri.

Dalam penyusunannya Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset ini dianggap oleh sebagian masyarakat tidak harmonis dengan konsep hak asasi manusia (HAM) atau *human right* dan juga dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum pidana (*contrary to the principles of criminal law*).[5] Dari latar belakang di atas, Penulis akan membahas mengenai bagaimana harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan hak asasi manusia (HAM) dan bagaimana harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset dengan prinsip-prinsip hukum pidana.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum *normatif* atau penelitian hukum doktrinal.[6] Pada penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan dan Rancangan Perundang-Undangan *(law in book).* Di dalam tulisan ini, sebagaimana yang disampaikan oleh Peter Mahmud Marzuki, dilakukan sebuah kajian dan sebuah analisis yang menggunakan pendekatan yakni pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), *pendekatan* konseptual (*conceptual approach*), pendekatan analitik (*analitycal approach*), pendekatan sejarah (*hystorical approach*) *dan* pendekatan futuristik (*futuristic approach*).[7] Sifat dari tulisan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif– preskriptif dengan penerapan konten analisis (*content analysis*).[8]

5. Refki Saputra, "Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia," Integritas Volume 3 Nomor 1 (2017): 124, https://acch.kpk.go.id/en/artikel/paper/48riset-publik/818-tantangan-penerapan-perampasan-aset-tanpa-tuntutan-pidana-non-conviction-based-asset-forfeiture-dalam-ruu-perampasan-aset-di-indonesia.
6. Zico Junius Fernando, "Pancasila Sebagai Ideologi Untuk Pertahanan Dan Keamanan Nasional Pada Pandemi Covid-19," Jurnal Kajian Lemhannas RI Volume 8 Nomor 3 (2020), hlm. 274.
7. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 93.
8. Zico Junius Fernando, Wiwit Pratiwi, and Yagie Sagita Putra, "Omnibus Law Sebuah Problematika Dan Paradigma Hukum Di Indonesia," AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam Volume 6 Nomor 1 (2021), hlm. 93, doi:http://dx.doi.org/10.29300/imr.v6i1.4122.

B. Pembahasan

1. Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Dengan Hak Asasi Manusia (HAM)

Di Negara Indonesia, isu hak asasi manusia (HAM) telah muncul sebagai tema sentral dalam diskusi tentang kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Benih-benih hak asasi manusia (HAM) sudah ditabur di Indonesia sejak Orde Baru masih berkuasa.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ketika UUD NRI 1945 diubah dengan menambahkan Bab XA berjudul Hak Asasi Manusia (HAM), seluruh rakyat Indonesia secara konstitusional menerima konsep hak asasi manusia (HAM) sebagai konsep yang sesuai dengan ideologi Pancasila. Akibatnya, semua perdebatan tentang konsep hak asasi manusia (HAM) yang terjadi selama perjuangan kemerdekaan telah sirna, dan tidak ada lagi perselisihan tentang apakah hak asasi manusia (HAM) harus dimasukkan dalam UUD NRI 1945.[9] Jika dibandingkan dengan konstitusi negara-negara lain, ini merupakan pencapaian tersendiri bagi perjuangan hak asasi manusia (HAM) di Negara Indonesia, karena tidak banyak negara di dunia yang memasukkan bagian khusus dan terpisah tentang hak asasi manusia dalam konstitusi mereka.

Argumentasi yang kerap disampaikan, berkenaan dengan ketentuan Pasal 28 H Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi:

"*Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun".*

dan ketentuan Pasal 29 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) yang berbunyi:

"Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya".

Kedua aturan diatas memberikan jaminan yang nyata terhadap hak milik pribadi (*private property*). Klausul Pasal-Pasal inilah yang menjadi senjata dari para aktivis hak asasi manusia (HAM) untuk menolak pengesahan dan keberlakuan dari Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset di Negara Indonesia. Apabila berbicara mengenai hak asasi manusia (HAM) tentunya kita juga harus memahami bahwa keberlakuan dari hak asasi manusia (HAM) itu sendiri tidaklah sepenuhnya mutlak, ada beberapa pembatasan yang dapat dilakukan khususnya untuk hak asasi manusia (HAM) yang tergolong sebagai *derogable right* yang diartikan sebagai hak-hak yang masih dapat ditangguhkan atau dibatasi (dikurangi) pemenuhannya oleh negara dalam kondisi tertentu.[10]

Konstitusi terdaftar diamandemen empat kali untuk memasukkan prinsip-prinsip dan nilai-nilai hak asasi manusia (HAM) universal. Negara Indonesia juga telah meratifikasi sejumlah konvensi-konvensi internasional, antara lain Konvensi Penghapusan Diskriminasi Ras dan Diskriminasi Etnis, Konvensi Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, Konvensi Hak Sipil dan Politik, Konvensi Hak Anak, Konvensi Hak Ecosob, dan lain-lain.[11]

Dalam konstitusi Negara Indonesia telah ditentukan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Penegasan Negara Indonesia sebagai negara hukum dapat ditemukan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Ditemukan juga dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 pra amandemen yang menyebutkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Sebagai konsekuensi logisnya, maka tata kehidupan masyarakat,

9. Max Boli Sabon, Hak Asasi Manusia (Jakarta: Universitas Atmajaya, 2014), hlm. 1.
10. DPN SBMI, "Belajar Tentang Hak Asasi Manusia Dari HRWG," SBMI, 16 Desember 2016, diakses 8 Maret 2022, https://sbmi.or.id/belajar-tentang-hak-asasi-manusia-dari-hrwg/.
11. Adoniati Meyria Widaningtias et al., "Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia," Jurnal HAM Volume 11 Nomor 1 (2014): 1, http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/ISI JURNAL HAM 2011.pdf.

berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada norma-norma hukum.[12] Hal ini mengandung arti bahwa dalam perspektif negara hukum, supremasi hukum (*rule of law*) harus ditegakkan secara konsekuen dan konsisten agar hukum berfungsi mengendalikan, mengawasi dan membatasi kekuasaan. Hukum tidak boleh digunakan sebagai instrumen politik dari kekuasaan (*rule by law*) untuk membenarkan tindakan penguasa yang merugikan rakyat dan negara. Karena itu, negara adalah komponen utama yang harus menegakkan hukum yang dibuatnya sendiri.[13]

Kewajiban dan tanggung jawab negara (*state obligations and responsibilities*) dalam kerangka pendekatan berbasis hak asasi manusia (HAM) bisa terlihat didalam tiga bentuk yaitu:

a. Menghormati (*to respect*)
   Merupakan tanggung jawab negara untuk tidak ikut campur untuk mengatur warga negaranya ketika melaksanakan hak-haknya. Negara berkewajiban untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang akan menghambat pemenuhan dari seluruh hak asasi (*human right*);
b. Melindungi (*to protect*)
   Kewajiban negara agar bertindak aktif untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi warganya. Negara berkewajiban mengambil tindakan-tindakan untuk mencegah pelanggaran semua hak asasi manusia (HAM) oleh pihak ketiga;
c. Memenuhi (*to fulfill*)
   Negara berkewajiban untuk mengambil langkah-langkah legislatif, administratif, hukum, dan Tindakan-tindakan lain untuk merealisasikan secara penuh hak asasi manusia (HAM).[14]

Kewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi masing-masing mengandung unsur kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*), yaitu negara diwajibkan harus melakukan langkah-langkah tertentu untuk melaksanakan pemenuhan suatu hak, dan kewajiban untuk berdampak (*obligation to result*), yaitu mengharuskan negara untuk mencapai sasaran tertentu memenuhi standar substantif yang terukur.[15]

Merujuk hal diatas tentu saja pembatasan tersebut tidak boleh semena-mena, salah satu syaratnya pembatasan hak asasi manusia (HAM) tersebut harus diatur dalam produk hukum setingkat Undang-Undang.[16] Kemudian apabila diamati secara lebih cermat, bahwa perampasan aset yang di maksudkan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset telah secara jelas memberikan batasan terkait dengan perampasan aset. Batasan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset pada Pasal 14 Ayat (1) yang berbunyi:

"Perampasan Aset dilakukan dalam hal:

a. Tersangka atau terdakwanya meninggal dunia, melarikan diri, sakit permanen, atau tidak diketahui keberadaannya; atau
a. Terdakwanya diputus lepas dari segala tuntutan hukum".

Melihat bunyi dari Pasal Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset diatas, terbatas terhadap tersangka atau terdakwa yang meninggal dunia, melarikan diri, sakit permanen, atau tidak diketahui keberadaannya. Apabila dikaji secara satu persatu bahwa tersangka atau terdakwa yang telah meninggal dunia maka tidak ada lagi hak asasi manusia (HAM) yang melekat terhadapnya, seseorang yang meninggal dunia tidak dapat lagi menjadi subjek hukum dalam hukum acara pidana, artinya ketentuan dari Pasal

12. Sri Hastuti Puspitasari Bambang Sutiyoso, Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 9.
13. John Pieris & Wiwik Sri Widiarty, Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluarsa (Jakarta: Pelangi Cendikia, 2007), hlm. 29.
14. Maidah Purwanti, "Kewajiban dan Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia," BPHN, 2020, diakses 8 Maret 2022, https://lsc.bphn.go.id/artikel?id=365.
15. Ibid.
16. Johan Avie, "Training POLMAS dan HAM Bagi Taruna Akademi Kepolisian DEN 47" (2015).

28 H Ayat (4) UUD NRI 1945 tersebut tidak dapat dijadikan alasan untuk melindungi harta tersangka dan terdakwa yang akan dirampas oleh negara. Kemudian tersangka atau terdakwa yang melarikan diri, seseorang yang melarikan diri tentunya telah secara tegas menolak ketentuan hukum yang ada di Negara Indonesia. Lantas dengan demikian maka seorang subjek hukum itu tidak memiliki hak untuk meminta perlindungan dengan berpengang pada ketentuan Pasal 28 H Ayat (4) UUD NRI 1945. Dimana seperti yang diketahui bahwa hukum satu dengan yang lainnya merupakan suatu sistem (*a system*) dan juga secara hierarki (*hierarchy*), hukum yang lebih rendah selalu bersumber dari hukum yang ada diatasnya.[17] Dengan demikian tersangka atau terdakwa yang melarikan diri dan tidak diketahui keberadaannya sudah sepatutnya dapat dikenai ketentuan perampasan asset ini. Hal tersebut didasarkan atas pendapat M. Yahya Harahap yang pada pokoknya menyatakan seorang penjamin terdakwa atau tersangka yang terlibat masalah hukum dikarenakan jaminannya melarikan diri atau kabur maka hartanya dapat disita.[18] Hal ini pun sejalan dengan Lampiran Keputusan Menteri Kehakiman Nomor. M.14-PW.07.03/1983 angka 8 huruf j menentukan bahwa penjamin orang akan disita harta bendanya sebagai pelunasan atas uang yang harus ditanggung si penjamin melalui penetapan Pengadilan.[19]

Berkaitan dengan poin terdakwa yang sakit permanen memang perlu mendapatkan kajian yang lebih mendalam lagi, karena batasan sakit permanen seperti apa yang dimaksudkan tidak secara jelas ditentukan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset. Hal inilah yang nantinya dapat menjadi celah terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), sehingga klausula sakit permanaen ini harus lebih di spesifikkan lagi, jangan sampai hal tersebut malah nantinya yang akan menjadi celah penyidik untuk melakukan pelanggaran hukum. Karena apabila kita berkaca pada ketentuan Pasal 29 KUHAP yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 29 ayat 1 KUHAP

"Dikecualikan dari jangka waktu penahanan sebagaimana tersebut dalam Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28, guna kepentingan pemeriksaan, penahanan terhadap tersangka atau terdakwa dapat diperpanjang berdasarkan alasan yang patut dan tidak dapat dihindarkan karena:

a. Tersangka atau terdakwa menderita gangguan fisik atau mental yang berat, yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter;
b. Perkara yang sedang diperiksa diancam dengan pidana penjara sembilan tahun atau lebih".

Pasal 29 ayat 2 KUHAP

"Perpanjangan tersebut pada ayat 1 diberikan untuk paling lama tiga puluh hari dan dalam hal penahanan tersebut masih diperlukan, dapat diperpanjang lagi untuk paling lama tiga puluh hari".

Pasal 29 ayat 3 KUHAP

"Perpanjangan penahanan tersebut atas dasar permintaan dan laporan pemeriksaan dalam tingkat:

a. Penyidikan dan penuntutan diberikan oleh ketua Pengadilan Negeri;
b. Pemeriksaan di pengadilan negeri diberikan oleh ketua Pengadilan Tinggi;
c. Pemeriksaan banding diberikan oleh Mahkamah Agung;
d. Pemeriksaan kasasi diberikan oleh Ketua Mahkamah Agung".

Pasal 29 ayat 4 KUHAP

"Penggunaan kewenangan perpanjangan penahanan oleh pejabah tersebut pada ayat 3 dilakukan secara bertahap dan dengan penuh tanggung jawab".

17. Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 201.
18. M Yahya Harahap, "Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan" (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm. 215.
19. Ilman Hadi, "Konsekuensi Penjamin Jika Tersangka/Terdakwa Melarikan Diri," Hukum Online, 15 Juni 2012, diakses 8 Maret 2022, https://www.hukumonline.com/klinik/a/hukum-pidana-lt4fc58eb63d2c8.

Pasal 29 ayat 5 KUHAP

"Ketentuan sebagaimana tersebut pada ayat 2 tidak menutup kemungkinan dikeluarkannya tersangka atau terdakwa dari tahanan sebelum berakhir waktu penahanan tersebut, jika kepentingan pemeriksaan sudah dipenuhi".

Pasal 29 ayat 6 KUHAP

"Setelah waktu enam puluh hari, walaupun perkara tersebut belum selesai diperiksa atau belum diputua, tersangka atau terdakwa harus sudah dikeluarkan dari tahanan demi hukum".

Pasal 29 ayat 7 KUHAP

"Terhadap perpanjangan penahanan tersebut pada ayat 2 tersangka atau terdakwa dapat mengajukan keberatan dalam tingkat:

a. Penyidikan dan penuntutan kepada ketua pengadilan tinggi.
b. Pemeriksaan pengadilan negeri dan pemeriksaan banding kepada Ketua Mahkamah Agung".

Pasal 29 KUHAP ini yang malah memberikan penambahan waktu penahanan, yang justru saat ini banyak disalahgunakan oleh para tersangka/terdakwa untuk memperlambat proses hukum.

Pada Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset ini juga memperhatikan kepentingan dari pihak ketiga dimana dalam Pasal 17 yang berbunyi:

Pasal 17 ayat (1)

"Sebelum terdapat putusan Perampasan Aset yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Menteri dapat memberikan izin sementara kepada pihak ketiga yang telah menggunakan atau memanfaatkan Aset tersebut dengan persyaratan sebagai berikut:

a. Tidak mengubah bentuk fisik Aset;
b. Tidak dialihkan penggunaan atau pemanfaatannya;
c. Dilakukan pemeliharaan dan perawatan; dan
d. Tidak dipergunakan untuk melakukan perbuatan melawan hukum".

Pasal 17 ayat (2)

Segala biaya perawatan, pajak, rekening tagihan, dan pengeluaran lain yang diperlukan selama menggunakan atau memanfaatkan Aset sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibebankan kepada pihak ketiga yang menggunakan atau memanfaatkan Aset tersebut".

Pasal 17 ayat (3)

"Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pemberian izin kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri".

Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset telah mengatur mengenai mekanisme keberatan terhadap putusan perampasan aset, dan juga terdapat ketentuan yang mengatur mengenai pemanfaatan aset untuk pihak ketiga selama belum adanya putusan Pengadilan terkait dengan perampasan aset tersebut. Negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum, harus menjunjung tinggi sistem hukum yang menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM), Negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin nilai-nilai persamaan, kebebasan, dan keadilan kepada warga negaranya. Sebagai konsekuensi logisnya, maka tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berpedoman pada norma-norma hukum, baik yang tertulis dalam hukum positif maupun yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat.[20] Negara harus menjamin persamaan (*equality*) setiap individu termasuk kemerdekaan (*independence*) individu untuk menggunakan hak asasinya. Hal ini merupakan *condition sine quanon*, mengingat bahwa negara hukum lahir sebagai hasil perjuangan individu untuk melepaskan dirinya dari keterikatan serta tindakan sewenang-wenang penguasa. Atas dasar itulah penguasa tidak boleh bertindak sewenang-wenang terhadap individu dan kekuasaannya pun harus dibatasi.[21]

20. Lilik Mulyadi, "Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi" (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 33.
21. Sudargo Gautama, "Pengertian Tentang Negara Hukum" (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 3.

2. Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset Dengan Prinsip Hukum Pidana

Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset banyak dinilai bertabrakan dengan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocent*) dimana seseorang dianggap tidak bersalah sampai dengan adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).[22]

Menurut Andi Hamzah bahwa asas *presumption of innocent* tidak bisa diartikan secara *letterlijk*. Menurutnya, kalau asas tersebut diartikan secara *letterlijk*, maka tugas kepolisian tidak akan bisa berjalan. Andi Hamzah berpandangan, *presumption of innocent* adalah hak-hak tersangka sebagai manusia diberikan. Hak-hak yang dia maksud misalnya kawin dan cerai, ikut pemilihan dan sebagainya. Artinya asas tersebut secara mutlak diterapkan oleh hakim sebelum memutus perkara. Hal tersebut dimaksudakan untuk menjaga independensi dari hakim, namun lain halnya pada penyidik dan penuntut umum yang harus berangkat dan berpiijak pada asas praduga bersalah (*presumption of guilty*).[23]

Mardjono Reksodiputro sebagaimana dikutip oleh Lilik Mulyadi menyebutkan bahwa unsur-unsur dalam asas praduga tidak bersalah adalah asas utama perlindungan hak warga negara melalui proses hukum yang adil (*due process of law*) yang mencakup sekurang-kurangnya:

a. Perlindungan terhadap tindakan kesewenang-wenangan dari pejabat negara;
b. Pengadilan-lah yang berhak menentukan salah tidaknya terdakwa;
c. Sidang pengadilan harus terbuka (tidak boleh bersifat rahasia); dan
d. Bahwa tersangka dan terdakwa harus diberi jaminan-jaminan untuk dapat membela diri sepenuh-penuhnya.[24]

Salah satu point yang mendapat perhatian adanya ketentuan Pasal 8 dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset yang berbunyi:

"Penyidik, Penuntut Umum yang memerintahkan Pemblokiran, dan lembaga yang melaksanakan Pemblokiran Aset Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 yang beritikad baik tidak dapat dituntut secara perdata maupun secara pidana".

Pada prinsipnya Pasal 8 Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset menyatakan bahwa penyidik ataupun Penuntut umum yang melakukan pemblokiran dan penyitaan tidak dapat dituntut secara perdata maupun secara pidana. Hal ini tentunya menjadi imunitas terhadap aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Dalam hukum pidana, paling tidak ada dua postulat terkait imunitas. Pertama, *impunitas continuum affectum tribuit delinquendi* yang berarti imunitas yang dimiliki seseorang membawa kecenderungan kepada orang tersebut untuk melakukan kejahatan. Kedua, *impunitas semper ad deteriora invitat* yang berarti imunitas mengundang pelaku untuk melakukan kejahatan yang lebih besar.[25]

Kekhawatirannya adalah terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya. Aparat Pengak hukum merupakan pihak-pihak yang rentan terjerap kasus korupsi dengan modus suap. Kemudian apabila kita menilik pada perspektif hukum acara pidana yang mengharuskan adannya proses pembuktian terlebih dahulu untuk dapat menjatuhan hukuman. Maka proses tersebut sedikit berubah dalam konsep perampasan aset di Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset ini. Disini berlaku teori fiksi hukum terhadap aset yang biasanya sebagai objek, namun dalam mekanisme ini diposisikan sebagai subjek.[26]

---

22. Ilman Hadi, "Kapan Putusan Pengadilan Dinyatakan Berkekuatan Hukum Tetap?," Hukum Online, 30 November 2012, diakses 8 Maret 2022, https://www.hukumonline.com/klinik/a/putusan-yang-inkracht-lt50b2e5da8aa7c.
23. Letezia Tobing, "Tentang Asas Praduga Tak Bersalah," Hukum Online, 26 Maret 2013, accessed 8 Maret 2022, https://www.hukumonline.com/klinik/a/tentang-asas-praduga-tak-bersalah-cl2663.
24. Mulyadi, "Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi". Op. Cit.
25. "Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XV/2017".
26. Riset Publik, "Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia," ACCH, 2020, diakses 8 Maret 2022, https://acch.kpk.go.id/en/artikel/paper/48-riset-publik/818-tantangan-penerapan-perampasan-aset-tanpa-tuntutan-pidana-non-conviction-based-asset-forfeiture-dalam-ruu-perampasan-aset-di-indonesia.

Sejatinya apabila kita menganalisa secara lebih komprehensif lagi maka kita akan mendapati bahwa hakim dalam sistem peradilan pidana dalam memutus suatu perkara hanyalah didasarkan pada dua alat bukti dan keyakinan hakim, terlepas dari bagaimanapun prosesnya. Substansial poinnya adalah keberadaan dua alat bukti dan keyakinan hakim.

C. Penutup

Konsep yang diadopsi dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset ini sesungguhnya telah amat berdasar dan juga memiliki tujuan yang sangat jelas, namun tentu dalam penyajiannya masih saja ada celah yang dapat dikritik dan diperdebatkan, tidak lain dan tidak bukan semua itu dimaksudkan untuk kebaikan bersama, baik masyarakat sebagai subjek yang dikenai hukum dan juga aparat penegak hukum (APH) sebagai pelaksana dari aturan yang dibuat tersebut. Dalam hal ini Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset telah sejalan dengan hak asasi manusi (HAM) sebagaimana yang terdapat dalam UUD NRI 1945 maupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Hal tersebut inheren dengan ketentuan pembatasan perampasan aset yang tertuang dalam Pasal 14 Ayat 1 Rancangan Undang-Undang (RUU) Perampasan Aset, sedikit tinjauan untuk Pasal ini bahwa klausula sakit permanen dijelaskan pada bagian penjelasan Pasal sebagai sakit yang membuatnya tidak dapat diperiksa oleh penyidik maupun dalam proses peradilan. Sehingga modus pura-pura sakit yang kerap kali dilakukan oleh para tersangka dan terdakwa tidak lagi terulang.

Sedikit perbaikan sebagai upaya antisipasi terjadinya celah hukum *(loopholes)* penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dan juga terbukanya celah tindak pidana korupsi dengan modus suap dan pemerasan. Ketentuan Pasal 8 dalam RUU Perampasan Aset perlu ditinjau ulang dengan pertimbangan bahwa penyidik dan Penuntut Umum yang melakukan kesalahan dalam hal pemblokiran dan penyitaan akan dikenai hukuman administratif baik berupa penurunan pangkat atau gaji. Hal ini semata-mata dimaksudkan untuk meningkatkan prinsip kehati-hatian untuk penyidik dan juga penuntut umum dalam hal melakukan tugasnya. Bahkan apabila ditemui adanya unsur perbuatan melawan hukum aparat penegak hukum tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban baik secara pidana maupun secara perdata. Sehingga konsep perampasan aset pelaku tindak pidana tidak bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM) dan Prinsip Hukum Pidana apabila dlakukan dan dilaksanakan dengan baik oleh aparat penegak hukum (APH) dalam penegakan hukum *(law enforcement)* dan teoritiknya, tapi memang masih terdapat celah-celah yang memungkinkan adanya pelanggaran berkaitan dengan hak asasi manusia (HAM) dan prinsip hukum pidana karena disalahgunakan oleh oknum-oknum aparat penegak hukum (APH). Sehingga kedepan perlu diperbaiki tidak hanya aturan-aturan yang ada namun juga dilaksanakan oleh aparat penegak hukum (APH) yang professional, akuntabel, berintegritas (*professional, accountable, integrity*) sehingga aturan ini dapat berjalan dengan baik.

Daftar Pustaka

Avie, Johan. *2015. Training POLMAS Dan H*AM Bagi Taruna Akademi Kepolisian DEN 47.

Bagir Manan. Teori Dan Politik Kon*stitusi. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.*

Bambang Sutiyoso, Sri Hastuti Puspitasari. Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia. Yogyakarta: UII Press, 2005.

DPN SBMI. Belajar Tentang Hak Asasi Manusia Dari HRWG. SBMI. 16 Desember 2016. Diakses 8 Maret 2022. https://bit.ly/3IPWvXb.

Faisal Javier. ICW: Angka Peni*ndakan Kasus Korupsi Semester 1 2021 Naik Jika Dibandingkan Tahun Sebelu*mnya. Majalah Tempo. 14 September 2021. Diakses 26 Februari 2022. https://bit.ly/3hR404s.

Fernando, Zico Junius, Wiw*it Pratiwi, and Y*agie Sagita Putra. 2021. Omnibus Law Sebuah Problematika Dan Paradigma Hukum Di Indonesia. AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan Dan Politik Islam Volume 6 Nomor 1. doi:http://dx.doi.org/10.29300/imr.v6i1.4122.

Fernando, Zico Junius. 2020. Pancasila Sebagai Ideologi Untuk Pertahanan Dan Keamanan Nasional Pada Pandemi Covid-19. Jurnal Kajian Lemhannas RI Volume 8 Nomor 3.

Gautama, Sudargo. 1983. Pengertian Tentang Negara Hukum," 3. Bandung: Alumni.

Harahap, M Yahya. 2006. Pembahasan Permasalahan Dan Pen*e*rapan KUHAP: Penyidikan Dan Penuntutan. Jakarta: Sinar Grafika.

Hikmawati, Puteri. 2019. Pengembalian Kerugian Keuangan Negara Dari Pembayaran Uang Pengganti Tindak Pidana Korupsi, Dapatkah Optimal? (Retu*r*n of State Financial Losses from The Payment of Substitute Money Corruption Criminal Act, Can It Be Optimal?). Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Volume 10 Nomor 1. doi:10.22212/jnh.v10i1.1217.

Ilman Hadi. Kapan Putusan Pengadilan Dinyatakan Berkekuatan Hukum Tetap?. Hukum Online. 30 November 2012. Diakses 8 Maret 2022. https://bit.ly/3vWvxcZ.

Ilman Hadi. Konsekuensi Penjamin Jika Tersangka/Terdakwa Melarikan Diri. Hukum Online. 15 Juni 2012. Diakses 8 Maret 2022. https://bit.ly/3tH9XWZ.

John Pieris & Wiwik Sri Widiarty. 2007. Negara Hukum Dan Perlindungan Konsumen Terhadap Produk Pangan Kadaluarsa. Jakarta: Pelangi Cendikia.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Letezia Tobing. Tentang Asas Praduga Tak Bersalah. Hukum Online. 26 Maret 2013. Diakses 8 Maret 2022. https://bit.ly/3639l5H.

Maidah Purwanti. Kewajiban Dan Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Asasi Manusia. BPHN. 2020. Diakses 8 Maret 2022. https://lsc.bphn.go.id/artikel?id=365.

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

Max Boli Sabon. 2014. Hak Asasi Manusia. Jakarta: Universitas Atmajaya.

Mulyadi, Lilik. 2004. Pembalikan Beban Pembuktian Tindak Pidana Korupsi. Bandung: Alumni.

Pertimbanggan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XV/2017.

PPATK RI. 2021. Buletin Statistik: Anti Pencucian Uang Dan Pencegahan Pendanaan Terorisme. Jakarta: PPATK RI.

Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset.

Riset Publik. Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia. ACCH. 2020. Diakses 8 Maret 2022. https://bit.ly/3sTYsMI.

Saputra, Refki. 2017. Tantangan Penerapan Perampasan Aset Tanpa Tuntutan Pidana (Non-Conviction Based Asset Forfeiture) Dalam RUU Perampasan Aset Di Indonesia. Integritas Volume 3 Nomor 1. https://acch.kpk.go.id/en/artikel/paper/48-riset-publik/818-tantangan-penerapan-perampasan-aset-tanpa-tuntutan-pidana-non-conviction-based-asset-forfeiture-dalam-ruu-perampasan-aset-di-indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Widaningtias, Adoniati Meyria, Yuli Asmini, Eka Christiningsih, Kurniasari Novita Dewi, Roni Giandono, Sri Rahayu, and Banu Abdillah. 2014. Jurnal HAM Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jurnal HAM Volume 11 Nomor 1. http://www.komnasham.go.id/sites/default/files/dokumen/ISI JURNAL HAM 2011.pdf

Peran Pertanggungjawaban Notaris atas Perjanjian Lisensi Merek di Indonesia

Irene AJ Simanjuntak[a], Henny Marlyna
Magister Kenotariatan Universitas Indonesia
Email: [a]iandralusianas@gmail.com
Naskah diterima: 4/10/2021, direvisi: 2/3/2022, disetujui: 7/3/2022

Abstract

A Notary public is authorized by the government to give service in civil law to make authentic deeds. Licensing Agreement on intellectual property is one among other deeds that notary public make, particularly on the/a trademark. Issues on this authority are how to make a licensin agreement and how the law on Notary Office in Indonesia regulates the notary public's duties and responsibilities on making a/the licensing agreement, also to accommodate the true concept of deeds. Normative juridical law research methods to answer the issues and comprehend the concept of following inquiries. The Outcome of the research is expected to learn their duties and responsibilities on making licensing agreements.

Keywords: notary public, licensing agreement, duties and responsibilities, trademark

Abstrak

Notaris diberikan sebagian kewenangan menjalankan fungsi publik di bidang keperdataan yaitu membuat akta yang bersifat asli dan pembuktiannya sempurna. Akta yang dibuat oleh notaris salah satunya perjanjian lisensi, khususnya merek. Inti yang menjadi isu dari kewenangan notaris atas suatu perjanjian adalah bagaimana mekanisme pembuatan perjanjian lisensi merek dan bagaimana undang-undang yang berlaku saat ini mengatur peran dan pertanggungjawaban notaris terhadap perjanjian lisensi yang dibuatnya, termasuk menjelaskan konsep suatu akta notaris. Metode penelitian yang digunakan dalam mengkaji isu kewenangan notaris tersebut adalah menggunakan teori yuridis normatif dengan menelusuri dan menganalisis bahan pustaka dan dokumen yang berhubungan dengan substansi penelitian. Hasil yang diperoleh sebagai pengetahuan konsep notaris berperan dan bertanggung jawab dalam pembuatan perjanjian lisensi.

Kata kunci: peran pertanggungjawaban, notaris, perjanjian lisnesi, merek

A. Pendahuluan

Merek disebutkan sebagai satu dari 8 (delapan) bagian Hak Kekayaan Intektual (HKI) dengan nilai ekonomis, dengan ciri khusus yang memisahkan produk yang satu dengan produk lainnya. Janis menyebutkan *trademark law originally conceived for preventing fraud or protecting consumers*[1]. Produk tanpa merek tertentu tidak akan dikenal oleh konsumen dan menimbulkan kebingungan bagi konsumen sebagai pengguna produk barang dan/atau jasa tertentu[2]. Merek sebagai salah satu bagian dari Hak Kekayaan Intelektual (HKI) yang bernilai ekonomi, dengan ciri khusus yang membedakan eksistensi suatu produk dengan produk lainnya. Bagi produsen, tidak hanya membedakan produk jasa atau barang miliknya, tetapi juga untuk membangun suatu citra yang akan berpengaruh dalam pasar. Merek dipercaya memberikan sugesti tertentu bagi konsumen, khususnya ketika produk barang dan/atau jasa yang dihasilkan memuaskan. Merek harus memiliki daya pembeda yang dapat dengan mudah dilihat, dengan diucapkan, dan kombinasi dari penglihatan dan pengucapan. Hal tersebut umumnya dituangkan dalam lukisan, kata, bentuk, atau bunyi. Merek yang paling baik untuk masyarakat di Indonesia adalah merek lukisan sebab mudah diidentifikasi[3].

Merek sebenarnya telah dipakai sebagai penanda atas suatu produk tujuan menunjukkan sejarah keberadaan barang dan/atau jasa. Di Indonesia, suatu merek baru mendapatkan hak apabila didaftarkan atau dikenal dengan asas *first to file* untuk jangka waktu tertentu. Permohonan merek diajukan kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia (yang selanjutnya disebut "Kemenkumham") dengan mencantumkan tanggal permohonan (termasuk bulan dan tahun), identitas pemohon, identitas kuasa (apabila menggunakan jasa Konsultan HKI), apabila diajukan permohonannya dengan hak prioritas maka menyebutkan nama negara asal dan tanggal permohonan pendaftaran merek, dan unsur warna apabila menjadi bagian dalam merek tersebut.

Merek diklasifikasikan menjadi *trademark* (merek dagang*), service mark*s (merek jasa), dan *collective mark*s (merek kolektif). Pendaftaran harus dilakukan untuk mendapatkan perlindungan hukum dan mempermudah pelaku usaha untuk melindungi produk yang dijual. Pada hakikatnya fungsi merek bukan hanya sebagai upaya diferensiasi dengan barang dan/atau jasa lain, tetapi pula sebagai sarana pengembangan usaha untuk mengenalkan produk baru dari merek yang sama dan merangsang investasi dengan penanaman modal, baik asing atau dalam negeri.

Bagi pelaku usaha, tidak hanya membedakan produk jasa atau barang miliknya, tetapi juga untuk membangun suatu citra yang akan berpengaruh dalam pasar. Dengan merek, pelaku usaha akan menjamin bahwa produk yang dihasilkan memiliki kualitas terbaik dan mencegah persaingan dari pelaku usaha lain yang berusaha mendompleng reputasinya[4]. Bagi konsumen, tidak hanya memberi kemudahan untuk mengidentifikasi, merek pula menjadi simbol harga diri sebab pada dasarnya masyarakat cenderung menggunakan merek yang sudah diketahui berkualitas baik[5].

Seiring dengan iklim perekonomian yang semakin berkembang secara global, perkembangan teknologi yang mendominasi, dan komunikasi yang semakin maju mendorong kesadaran masyarakat mengenai pentingnya perlindungan hak kekayaan intelektual seseorang. Hal ini tidak luput dari efek negatif perkembangan global terhadap merek yaitu dengan timbulnya persaingan usaha tidak sehat, pemalsuan, atau penggunaan merek tanpa hak khususnya terhadap merek terkenal. Semakin terkenalnya suatu merek maka semakin

1. Mark D Janis, "Trademark Law and Theory," (London: Edward Elgar, 2008), 4.
2. Insan Budi Maulana, "Sukses Bisnis melalui Merek, Paten, dan Hak Cipta," (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997), 60.
3. Purwosujipto, "Pengertian Pokok Hukum Dagang I Pengetahuan Dasar Hukum Dagang," (Jakarta: Djambatan, 1991), 105.
4. Rahmi Jened, "Interface Hukum Kekayaan Intelektual dan Hukum Persaingan (Penyalahgunaan HKI)," (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 205
5. Tim Lindsey, et.al., "Hak Kekayaan Intelektual (Suatu Pengantar)" (Bandung: Alumni, 2006), 57.

terbuka pula kemungkinan komersialisasi yang dilaksanakan oleh pelaku usaha untuk ekspansi pasar yang biasanya dilakukan dengan cara mengimpor atau mengekspor produk yang dijual, memberikan izin (lisensi), memberikan hak waralaba (*franchise*), membentuk suatu perusahaan dengan modal bersama, baik sebagian atau seluruhnya[6]. Selain dampak positif dalam merek yang berupa komersialisasi, semakin terkenal suatu merek juga dapat menyebabkan kerugian bagi pemiliknya yakni dengan sengaja memanfaatkan merek yang sudah terkenal dengan iktikad tidak baik menyalahgunakan merek dengan tujuan menarik konsumen dengan cara meniru atau memalsukan produk barang yang tersedia yang bertujuan mendapatkan keuntungan secara singkat[7]. Upaya yang paling sering digunakan dalam pengembangan dan pencegahan penyalahgunaan merek adalah dengan pemberian lisensi.

Lisensi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis adalah izin yang diberikan oleh pemilik hak terdaftar kepada pihak lain berdasarkan perjanjian secara tertulis sesuai peraturan perundang-undangan. Izin tersebut diberikan dengan membayar suatu biaya yang disebut sebagai royalti, dimana penerima lisensi akan memanfaatkan hak yang diperjanjikan untuk mengeksploitasi produk tersebut.

Pemberian lisensi umumnya dituangkan dalam suatu perjanjian tertulis dan dicatatkan pada Daftar Umum Kekayaan Intelektual Kemenkumham, oleh karenanya untuk menciptakan suatu kejelasan yang mutlak dan tegas bagi mereka yang terikat dalam perjanjian maka sudah seharusnya perjanjian tersebut dibuat dalam suatu akta autentik sebagai alas hak (*rechts titel*) yang kuat[8].

B. Pembahasan

B.1. Perjanjian Lisensi Merek di Indonesia dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek

Sebelum memulai suatu usaha, pelaku usaha akan memperhitungkan nama dan/atau simbol yang digunakan dalam melakukan usahanya. Nama dan/atau simbol tersebut diharapkan membantu menjelaskan asal produk, yang dikenal sebagai merek. Merek setidaknya harus memiliki keunikan tersendiri apabila dibandingkan dengan merek lain dan digunakan untuk memperdagangkan barang dan/atau jasa[9].

Merek adalah harta atau aset tidak berwujud[10] dan memiliki hak yang bersifat eksklusif, dimana pihak lain tidak dapat menggunakan hak tanpa persetujuan dari pemegang hak. Tidak hanya memberikan jaminan kualitas atas produk yang dijual dan upaya pencegahan persaingan dengan maksud membonceng citra merek, merek pula dimanfaatkan sebagai sarana promosi yang menginformasikan konsumen atas produk yang dihasilkan pelaku usaha[11].

Untuk mencegah suatu merek yang didaftar memiliki kesamaan atas pokok atau keseluruhan, pemanfaatan merek terdaftar untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya (*passing off*), dan penjiplakan yang menyebabkan penurunan omzet dan kerusakan citra merek[12] bagi pelaku usaha maka pemerintah berkomitmen dengan membentuk suatu peraturan mengenai merek yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis yang berlaku sampai saat ini[13].

---

6. Gunawan Widjaya, "Waralaba," (Jakarta: Rajawali Press, 2001), 1.
7. Durianto, Darmadi, Sugiarto, dan Tony Sitinjak, "Strategi Menaklukan Pasar melalui Riset Ekuitas Perilaku Merek," (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), 22.
8. H. OK. Saidin, "Aspek Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights)," (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 384.
9. Rahmi Jened, "Interface Hukum Kekayaan Intelektual dan Hukum Persaingan (Penyalahgunaan HKI)," (Jakarta: Raja Grafindo Rajawali Press, 2013), 207.
10. Achmad Zen Umar Purba, "Hak Kekayaan Intelektual Pasca TRIPs," (Bandung: Alumni, 2005), 41.
11. AIPO, "Brochur Trademark Application," (Sydney, 1997), 1 – 2.
12. Gunawan Suryomurcitro, "Makalah "Perlindungan Merek Terkenal menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek" (Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 26 s.d. 28 Juni 2008)
13. Endang Purwaningsih, "Perkembangan Hukum Intellectual Property Rights," (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005), 8.

Terdapat 2 (dua) stelsel dalam mendaftarkan merek yakni stelsel deklaratif dan stelsel konstitutif. Stelsel deklaratif atau dikenal sebagai asas *first to invent* yakni sistem pasif dimana pemakai pertama diasumsikan sebagai pemilik merek. Sistem deklaratif tidak menyelidiki pemegang asli atas hak tersebut, hanya memeriksa berkas administrasi yaitu kelengkapan permohonan yang didaftarkan dan pemilik merek serupa yang telah mendaftarkan terlebih dahulu. Stelsel konstitutif atau dikenal dengan asas *first to file* adalah sistem yang digunakan oleh Indonesia, yaitu pendaftaran merek merupakan syarat mutlak untuk mendapatkan perlindungan hak. Dalam sistem konstitutif pendaftar diakui sebagai pihak yang paling berhak dan tidak mengizinkan siapa pun untuk menggunakan merek terdaftar miliknya.

Merek berlaku secara teritorial, artinya hukum yang berlaku adalah hukum nasional, namun tidak menutup kemungkinan bahwa perlindungan harus diberikan apabila merek tersebut sudah dikenal di banyak negara dan telah didaftarkan di negara-negara lain, walaupun belum berlaku di Indonesia.

Permohonan yang telah ditandatangani diajukan kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia oleh pemohon atau Konsultan HKI sebagai kuasa secara elektronik atau non-elektronik, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis dengan mencantumkan:

a. tanggal, bulan, dan tahun permohonan;
b. nama lengkap, kewarganegaraan, dan alamat pemohon;
c. nama lengkap dan alamat kuasa jika permohonan diajukan melalui kuasa;
d. warna jika merek yang dimohonkan pendaftarannya menggunakan unsur warna;
e. nama negara dan tanggal permintaan merek yang pertama kali dalam hal permohonan diajukan dengan hak prioritas; dan
f. kelas barang dan/atau jasa serta uraian jenis barang dan/atau jenis jasa.

Dalam mengajukan permohonan pendaftaran merek, seorang pemohon harus memerhatikan klasifikasi kelas merek sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentag Merek dan Indikasi Geografis. Sistem klasifikasi tersebut terdiri atas 45 (empat puluh lima) kelas barang yang merupakan hasil dari Nice Agreement.

Tahapan yang harus dilalui setelah mengajukan permohonan pendaftaran merek adalah pemeriksaan administratif, yaitu memeriksa kelengkapan persyaratan permohonan pendaftaran merek. Dalam proses pemeriksaan administratif, Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia akan berkoordinasi dengan pemohon dalam hal terdapat kekuranglengkapan persyaratan untuk dapat dipenuhi. Setelah permohonan dinyatakan lengkap dan memenuhi syarat administratif, kemudian merek tersebut akan diumumkan dalam Berita Resmi Merek selama 2 (dua) bulan. Pada proses ini, setiap pihak yang merasa keberatan dengan informasi yang tersedia atas merek yang diumumkan dapat mengajukan keberatan dan akan disampaikan kepada pemohon untuk dapat diajukan sanggahan dengan memberikan bukti-bukti penguat.

Tahapan selanjutnya adalah pemeriksaan substantif yang harus diselesaikan paling lambat 150 (seratus lima puluh) hari oleh pemeriksa. Pemeriksa adalah jabatan fungsional pada Kemenkumham, yang memeriksa permohonan secara substantif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis. Dalam proses pemeriksaan ini, pemeriksa akan menilai apakah permohonan yang diajukan memiliki kemiripan atau identik dengan merek terdaftar sebelum permohonan diajukan atau merek ternama, baik pada pokok maupun seluruhnya. Persamaan pada pokoknya dalam hal ini dimaknai bahwa suatu permohonan pendaftaran merek memiliki kemiripan atau identik dengan merek lain secara keseluruhan, bunyi, atau konotasi. Selain itu, persamaan pada pokoknya dimaknai bahwa suatu permohonan pendaftaran merek mengandung persamaan asosasi atau persamaan gambaran yang akan menyebabkan kebingungan (*misleading*) bagi konsumen karena menimbulkan persepsi bahwa produk merupakan hasil kreasi produsen yang sama.

Apabila pemeriksa menyatakan bahwa permohonan dapat diterima maka merek tersebut akan didaftarkan dengan menerbitkan sertifikat yang mengakui kepemilikan merek atas nama pemohon dan diumumkan dalam Berita Resmi Merek. Apabila permohonan tersebut tidak diterima maka Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia akan mengirimkan surat pemberitahuan penolakan permohonan pendaftaran disertai alasannya.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis mengatur suatu merek dapat dialihkan kepada pihak lain dengan sebab diwariskan kepada ahli waris, disebutkan dalam surat wasiat, hibah, perjanjian, wakaf, atau alasan lain yang diperbolehkan dalam peraturan yang berlaku. Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 tersebut dapat dilaksanakan dalam bentuk perjanjian pengalihan hak merek atau pemberian izin (lisensi), yang umumnya harus memiliki nilai ekonomis dan dapat diperjual-belikan. Dalam hal ini lisensi merupakan upaya yang paling umum dimanfaatkan oleh pelaku usaha dengan menuangkannya dalam suatu perjanjian yang akan menjelaskan batasan-batasan, hak pemberi lisensi dan penerima lisensi, kewajiban pemberi lisensi dan penerima lisensi, dan ketentuan lain yang dibutuhkan oleh para pihak.

Lisensi merupakan kata serapan dari bahasa Inggris *license* yang diartikan sebagai izin. Menurut Pisacreta, Ostrow, dan Adler, lisensi adalah *bundle of rights that can be transferred in whole, as a single bundle of rights from the owner to another, exclusive of all other parties, as individual rights granted*[14]. Menurut Gomulkiewicz lisensi saat ini mengalami peningkatan minat untuk dimanfaatkan sebab pemberi lisensi memiliki hak untuk memberikan izin bagi beberapa penerima lisensi dan dieksploitasi secara sebagian atau menyeluruh oleh penerima lisensi[15] namun tidak menghilangkan hak eksklusif dari pemberi lisensi sebagai pemilik hak yang sah dan terdaftar[16].

Lisensi merupakan upaya perlindungan hukum[17] yang berdasarkan kesepakatan para pihak untuk memanfaatkan hak eksklusif miliknya. Pada hakikatnya seorang pelaku usaha memilih lisensi sebagai sarana pengembangan usaha dengan alasan untuk memperluas pasar dan wilayah usaha, penyebaran produk lebih mudah, mengurangi kompetisi, dan mengontrol kegiatan usaha tanpa mengeluarkan biaya yang banyak [18].

Lisensi merek berkaitan erat dengan nilai ekonomi yang melekat pada hak eksklusif pemiliknya. Dengan memanfaatkan lisensi tersebut dapat membantu komersialisasi merek milik pelaku usaha berdasarkan hukum perjanjian. Suatu perjanjian diakui keabsahannya setelah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yakni para pihak untuk mengikatkan diri berdasarkan kesepakatan dan telah cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Selain itu, disyaratkan pula objek perjanjian wajib telah atau akan tersedia dengan substansi yang didasari pada peraturan dan asas yang berlaku.

Lisensi merupakan suatu perbuatan hukum dapat didasari oleh kesukarelaan atau kewajiban. Terdapat 2 (dua) jenis lisensi yaitu:

1. *Voluntary Licensing* (Lisensi Sukarela) merupakan suatu keadaan yang diinginkan oleh pihak yang memberikan izin atas hak berdasarkan perjanjian kepada pihak yang akan menggunakan hak tersebut.
2. *Compulsary Licensing (*Lisensi-wajib) merupakan pelaksanaan lisensi berdasarkan peraturan perundang-undangan tanpa memerhatikan kehendak pemilik hak[19].

14. Edward A. Pisacreta, Kenneth A. Adler, Seth H. Ostrow, "Intellectual Property Licensing: Forms and Analysis," (New York: Law Journal Press, 2011), 1 – 2.
15. Robert W. Gomulkiewicz, "Licensing Intellectual Property: Laws and Applications," (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014), 25.
16. Alexander I Poltorak dan Paul J. Lerner, "Essentials of Licensing Intellectual Property," ()(Canada: Wiley, 2004), 1.
17. Anna Fitzgerald dan Brian Fitzgerald, "Intellectual Property in Principle," (Sydney: Law Book Co, 2004), 6.
18. Gunawan Widjaja, "Lisensi," (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), 15 – 17.
19. Muhammad Djumhana dan R. Djubaedillah, "Hak Milik Intelektual, Sejarah, Teori dan Prakteknya di Indonesia," (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1997), 63.

Secara teori, lisensi pula dapat didasari ketidaksukarelaan atau sering disebut sebagai *non-voluntary license* (Lisensi Tidak Sukarela) yang berdasarkan putusan oleh pengadilan dalam kasus yang bersinggungan antara hukum anti persaingan usaha tidak sehat dan hukum hak kekayaan intelektual, khususnya apabila pemegang hak bertindak anti-kompetisi[20].

Perkembangan jenis lisensi bertambah dengan adanya lisensi eksklusif dan lisensi non-eksklusif. Lisensi eksklusif diberikan atas sebagian hak untuk jangka waktu tertentu dan tidak diberikan pada pihak lain, kecuali penerima lisensi tersebut. Lisensi non-eksklusif diberikan kepada penerima lisensi untuk memanfaatkan hak namun pemberi lisensi tetap berhak untuk memakai dan memanfaatkan haknya tersebut serta memberikan izin yang sama kepada pihak lain[21].

Pemberian lisensi merupakan perjanjian konsensualisme yang didasari kesepakatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang mengikat kedua belah pihak dan membebaskan pihak-pihak yang memiliki kepentingan untuk membuat suatu perjanjian, baik secara tertulis atau lisan, dengan isi yang disepakati bersama dan dilaksanakan dengan iktikad baik.

Di Indonesia, selain memiliki pengaturan tersendiri mengenai merek, hak kekayaan intelektual pula dikaitkan dengan hukum persaingan usaha tidak sehat. Untuk mencapai suatu komunitas yang bersaing secara adil dan sehat, maka pelaku usaha perlu memerhatikan penegakan hukum dari pengaturan mengenai merek dan pengaturan mengenai anti-monopoli. Jatler menjelaskan bahwa *antitrust and intelectual property law are two sides of the a coin*, bahwa walaupun hukum persaingan usaha tidak sehat dan hukum hak atas kekayaan intelektual memiliki kepentingan yang berbeda namun kedua hukum tersebut diadakan untuk mendorong semangat kesejahteraan sosial dengan pelarangan monopoli dan efisiensi ekonomi[22]. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan konsumen mendapatkan proteksi dari perilaku menyesatkan, dalam hal ini termasuk penyalahgunaan merek yang mirip atau identikal dengan merek milik pelaku usaha lain. Oleh karenanya, kebebasan berkontrak diberikan kepada setiap orang namun tetap dengan batasan, aturan, dan norma yang harus ditaati. Pelanggaran atas pengaturan tersebut akan mengakibatkan batalnya perjanjian lisensi.

Lisensi tersebut dituangkan dalam suatu konsep perjanjian yang berbentuk tertulis. Perjanjian pula memang diperkenankan untuk dilaksanakan secara lisan, namun untuk memberikan kepastian hukum dan kemudahan pembuktian peristiwa maka perjanjian biasanya dilaksanakan secara tertulis. Perjanjian lisensi merupakan upaya perlindungan hukum preventif terhadap merek terkenal untuk mencegah terjadinya sengketa dalam bentuk pelanggaran hak merek terkenal[23].

Menurut Brookman[24], klausul yang perlu dimasukkan dan bersiat krusial dalam suatu perjanjian lisensi adalah kesepakatan mengenai kewenangan pemegang hak untuk mengontrol dan mengawasi produk yang dibuat dan diperdagangkan, dengan pertimbangan bahwa tanpa klausul tersebut, penerima izin dianggap memiliki kewenangan untuk menentukan sendiri kualitas produk yang dihasilkan.

Dalam suatu perjanjian lisensi umumnya akan menyepakati paling sedikit mengenai cakupan wilayah lisensi dilaksanakan, hak dan kewajiban, serta identitas para pihak atas lisensi tersebut[25]. Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perjanjian Lisensi Kekayaan Intelektual mengatur perjanjian lisensi setidaknya harus memuat:

a. tanggal (termasuk bulan dan tahun) dan tempat perjanjian lisensi ditandatangani para pihak;
b. nama pemberi lisensi dan penerima lisensi dan alamat para pihak;

---

20. Rahmi Jened, "Hukum Merek (Trademark Law)," (Jakarta: Kencana, 2017), 197.
21. Endang Purwaningsih, "Paten dan Merek," (Jakarta: Citra Intrans Selaras, 2020), 107.
22. Jay Dratler, "Licensing of Intellectual Property," (New York: Law Journal Press, 2021), 6 – 8.
23. Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum bagi Rakyat," (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 2.
24. Adam L Brookman, "Trademark Law (Protection, Enforcement, and Licensing)", (New York: Wolters Kluwer Law and Business, 1999), 7.
25. Yoyo Arifardhani, "Hukum Hak atas Kekayaan Intelektual," (Jakarta: Prenada Media, 2020), 202.

c. objek yang disepakati untuk diperjanjikan dalam lisensi;
d. ketentuan mengenai lisensi bersifat eksklusif atau non-eksklusif, termasuk hak sublisensi;
e. masa berlaku perjanjian lisensi;
f. cakupan wilayah berlakunya perjanjian lisensi; dan
g. pihak yang membayar biaya tahunan (apabila lisensi mengenai paten).

Dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perjanjian Lisensi Kekayaan Intelektual menyebutkan bahwa suatu perjanjian lisensi tidak diperkenankan untuk menyepakati ketentuan yang mungkin akan mengakibatkan kerugian untukpertumbuhan perekonomian Indonesia, membatasi kemampuan masyarakat di Indonesia dalam mengalihkan, menguasai, atau mengembangkan teknologi, menimbulkan persaingan usaha curang atau tidak sehat (monopoli), atau bertentangan dengan nilai-nilai dan peraturan yang dianut dan berlaku di Indonesia.

Dalam perjanjian lisensi pula harus menyebutkan secara jelas dan tegas mengenai hak dan kewajiban pemberi lisensi dan penerima lisensi untuk mencegah sengketa di masa mendatang, sebagai berikut:

a. Hak[26]
    1. Pemberi Lisensi
        a) menerima royalti sebagaimana disepakati dalam perjanjian;
        b) menggunakan mereknya, kecuali dalam perjanjian telah disepakati bahwa pemberi lisensi tidak memakai mereknya sepanjang perjanjian berlaku;
        c) meminta lisensi merek dibatalkan apabila dipandang perlu, khususnya pelaksanaannya tidak sesuai dengan apa yang telah diperjanjikan oleh penerima lisensi.
    2. Penerima Lisensi
        a) menerima jaminan bahwa merek yang digunakan tidak cacat hukum dan bebas gugatan dari pihak lain;
        b) memberikan persetujuan untuk mengajukan permohonan penghapusan merek yang bersangkutan kepada Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia;
        c) menggunakan merek yang telah disepakati dalam perjanjian lisensi sesuai klausul dalam perjanjian lisensi;
        d) meminta pembayaran kembali atas royalti yang sudah dibayarkan apabila mereknya dibatalkan; dan
        e) mengadakan perjanjian sublisensi, mengizinkan pihak ketiga untuk menggunakan merek yang sama sesuai kesepakatan perjanjian.
b. Kewajiban[27]
    1. Kedudukan pemberi lisensi untuk menerima hak dari penerima lisensi; dan
    2. Kedudukan penerima lisensi untuk menerima hak dari pemberi lisensi.

Selain hak dan kewajiban, dalam suatu perjanjian lisensi pula harus diatur mengenai berakhirnya perjanjian dengan alasan-alasan:

a. jangka waktu perjanjian yang disepakati berakhir;
b. pembatalan suatu merek berdasarkan putusan oleh majelis hakim yang *in kracht*; dan
c. merek dihapus dari daftar umum Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia atas permintaan pemilik merek.

26. Rahmi Jened, "Hukum Merek (Trademark Law)," 209.
27. Rahmi Jened, "Hukum Merek (Trademark Law)," 210.

Lisensi yang sudah dituangkan dalam perjanjian harus dicatatkan pada Kemenkumham melalui DJKI sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2018 tentang Perjanjian Lisensi Kekayaan Intelektual. Pencatatan perjanjian tersebut dimohonkan oleh salah satu pihak yang disepakati dalam perjanjian atau memberikan kuasa kepada Konsultan HKI, apabila pemberi lisensi dan/atau penerima lisensi berdomisili di luar negeri atau warga negara asing. Kewajiban tersebut didasarkan pada kebutuhan untuk memberikan kemudahan pembuktian apabila terjadi perselisihan di masa mendatang dan melindungi hak pihak lain yang terikat dengan perjanjian tersebut. Dengan adanya perlindungan atas perjanjian lisensi diharapkan akan memberikan dorongan dan semangat berkreasi dan eksplorasi kekayaan intelektual untuk menghasilkan karya yang dibutuhkan masyarakat.

Perjanjian lisensi yang telah dicatatkan akan dicatatkan pada Daftar Umum Merek dan diumumkan pada Berita Resmi Merek sampai dengan masa berlaku berakhir. Dalam hal kemudian perjanjian lisensi tersebut diperbarui, maka pemberi lisensi dan/atau penerima lisensi dapat mengajukan permohonan pencatatan kembali.

B.2. Peran Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Perjanjian Lisensi Merek

Notaris, sebagaimana disandingkan dengan profesi lain, merupakan profesi yang mulia dan diemban oleh orang-orang yang terpilih. Sebutan tersebut diberikan kepada notaris sehubungan profesi notaris yang sangat erat dengan perbuatan hukum yang dilakukan masyarakat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris[28] sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik atau kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan[29].

Jabatan notaris bukan suatu jabatan dengan sengaja diciptakan dan menyebar dalam komunitas tetapi sebagai pemenuhan untuk memberikan bantuan dan pelayanan bagi masyarakat atas alat bukti yang berbentuk tertulis dan berkekuatan pembuktian sempurna. Dalam jabatan tersebut terdapat suatu ciri khas yang memberikan perbedaan dengan jabatan lainnya yaitu pembuatan akta dan kewenangan lain yang telah ditetapkan dalam lingkup kewenangan dan tugas notaris dengan kewajiban dan kewenangan untuk melayani masyarakat sebagai pelaksana kekuasaan sebagaimana telah tertuang dalam undang-undang. Pasal tersebut menjelaskan bahwa akta notaris meliputi semua perbuatan hukum, perjanjian antara para pihak, dan/atau penetapan yang diwajibkan peraturan untuk dibuat dalam bentuk tertulis.

Pejabat yang memiliki kewenangan membuat akta selain notaris yakni bupati kepala daerah atau sekretaris daerah, notaris pengganti, juru sita, dan pegawai yang bekerja di kantor catatan sipil[30].

Akta tersebut digunakan sebagai suatu tanda bukti yang memuat hubungan hukum antara para pihak atas suatu kesepakatan. Keberadaan akta tersebut akan memberikan jaminan bagi para pihak yakni kebenaran informasi tentang penghadap, kesepakatan atas objek, serta hak dan kewajiban yang disepakati.

Akta yang dibuat notaris wajib mengikuti bentuk yang telah ditentukan dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yaitu terdiri atas awal akta, badan akta, dan akhir akta. Awal akta memuat (a) judul dan nomor akta, (b) jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun, dan (c) nama lengkap dan tempat kedudukan notaris.

Pasal 38 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, badan akta harus memuat:

a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, tempat tinggal, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, dan kedudukan para penghadap dan/atau orang yang diwakili;
b. keterangan mengenai kedudukan penghadap untuk bertindak;

28. G.H.S. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, (Jakarta: Erlangga, 1999), 31.
29. H. Salim, "Teknik Pembuatan Akta 1 (Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris, Bentuk dan Minuta Akta)," (Jakarta: Raja Grafindo, 2015), 49.
30. H. Budi Untung, "Visi Global Notaris," (Yogyakarta: Andi, 2002), 43 – 44.

c. keinginan dan kesepakatan para pihak yang berkepentingan; dan
d. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, tempat tinggal, pekerjaan, jabatan, dan kedudukan saksi pengenal.

Akhir akta, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris harus memuat:

a. deskripsi jelas yang diuraikan pada saat pembacaan akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh minimal 2 (dua) orang saksi atau dapat tidak dibacakan apabila penghadap menghendaki demikian setelah akta dibaca, diketahui, dan dipahami isinya oleh penghadap, serta ditandatangani oleh penghadap, saksi, dan notaris;
b. uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatangan akta, termasuk dalam hal penghadap tidak dapat membubuhkan tandatangan dengan menyebutkan alasannya;
c. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal saksi akta; dan
d. uraian tentang tidak adanya perubahan (*renvoi*) dalam pembuatan akta atau uraian tentang perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, dan/atau penggantian.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 diatur ketentuan terkait mengenai akta secara rinci, yaitu pembuatan akta dalam bahasa Indonesia dengan penghadap yang telah cakap melakukan perbuatan hukum dan usia minimal 18 (delapan belas) tahun atau telah melangsungkan pernikahan. Penghadap pula harus dikenal oleh notaris atau diperkenalkan oleh 2 (dua) orang saksi pengenal yang juga berusia minimal 18 (delapan belas) tahun atau telah melangsungkan pernikahan dan cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Apabila syarat tersebut tidak terpenuhi maka akta tersebut hanya memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.

Pengecualian pembuatan akta berlaku bagi diri notaris, isteri atau suami, atau orang yang memiliki hubungan kekeluargaan, baik dalam garis keturunan ke bawah dan/atau ke atas sampai dengan derajat ketiga. Apabila terdapat pelanggaran atas pengaturan ini maka akta tersebut hanya memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta di bahwa tangan dan notaris wajib untuk memberikan ganti rugi, biaya, dan bunga kepada pihak yang mengalami kerugian.

Terhadap setiap akta yang dibuat, berdasarkan Pasal 16 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, notaris diwajibkan unutuk mengumpulkan minuta akta dan menyimpannya sebagai protokol notaris. Protokol notaris adalah kompilasi akta yang dibuat dan diakui sebagai arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh notaris.

Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menjelaskan bahwa bukti tulisan adalah salah satu alat bukti. Dalam hal ini, akta notaris memiliki pembuktian sempurna dalam hal terjadi suatu sengketa sehingga apabila seorang pemegang hak hendak membuat suatu perjanjian tertulis disarankan untuk menuangkan kebutuhan dan kehendak tersebut dalam suatu akta yang dibuat di hadapan notaris.

Akta memiliki kekuatan yang mengikat dan dapat membantu para pihak semisal terjadi sengketa. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), akta autentik dimaknai sebagai suatu akta yang bentuknya ditentukan undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai umum yang berkuasa di tempat akta tersebut di buat.

Pada bidang perbankan, bisnis, dan pertanahan, keberadaan akta autentik adalahu hal penting yang dibutuhkan apabila dikaitkan dengan kebutuhan untuk mendapatkan kepastian hukum. Akta menjadi alat bukti paling kuat dan memiliki peran penting dalam setiap hubungan dan perbuatan hukum dalam bermasyarakat. Dengan keberadaan akta autentik, hak dan kewajiban para pihak disebutkan secara jelas dan sebagai langkah preventif terjadinya sengketa. Apabila terjadi sengketa nantinya pun, dengan keberadaan akta autentik sudah memberikan bantuan untuk menyelesaikan perkara.

Apabila notaris terbukti salah dan mengakibatkan akta hanya diakui sebagai akta di bawah tangan atau menjadi batal demi hukum, maka notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kesalahan dengan memberikan ganti rugi dalam bentuk biaya dan/atau bunga kepada pihak yang mengalami kerugian.

Tanggung jawab notaris berupa tanggung jawab profesional yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya yaitu:

a. tanggung jawab perdata notaris, yaitu perbuatan notaris yang sengaja melaksanakan perbuatan melawan hukum atau secara lalai menyebabkan kerugian. Dalam hal ini Notaris telah melakukan kesalahn yang dapat merugikan para pihak dalam akta tersebut, salah satu contohnya adalah kesalahan dalam penulisan nama merek yang diperjanjikan;
b. tanggung jawab pidana notaris, yaitu notaris dalam kedudukan dan jabatan melakukan suatu perbuatan pidana atas aktanya. Dalam hal ini Notaris dengan sengaja memalsukan pihak yang terlibat dalam perjanjian lisensi; atau
c. tanggung jawab administratif notaris, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang berupa (a) peringatan lisan, (b) peringatan tertulis, (c) pemberhentian sementara, (d) pemberhentian dengan hormat, atau (e) pemberhentian dengan tidak hormat.

Pada hakikatnya tidak ada tanggung jawab notaris atas isi akta yang dibuat oleh atau di hadapannya sebab isi akta hanya mencantumkan seluruh kebutuhan para pihak yang yang disepakati. Notaris hanya mencatatkan kesepakatan tersebut dalam akta autentik sehingga tanggung jawab notaris hanya terhadap bentuk formal akta.

Notaris berperan untuk mencatat perbuatan hukum yang dilakukan oleh para penghadap. Notaris hanya mengonstantir apa yang terjadi, dilihat, dan dialami dari para pihak yang menghadap dengan menyesuaikan syarat-syarat formal kemudian menuangkannya dalam akta. Notaris tidak berkewajiban untuk mencaritahu lebih dalam mengenai kebenaran isi materiil akta tersebut sebab sesuai dengan kewajiban notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, notaris wajib tidak memihak dan memberikan penyuluhan hukum (*legal education*) bagi penghadap terkait peraturan yang berkaitan dengan jabatan notaris dan kewenangannya.

Notaris sebagai pejabat yang berwenang membuat akta autentik, dalam hal terjadi kesalahan baik disengaja maupun akibat kelalaian notaris, notaris dapat dikenakan sanksi berupa ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Ganti rugi tersebut harus memenuhi unsur Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yakni adanya tindakan yang dilakukan menyalahi aturan hukum, terdapat kesalahan dan kerugian yang dihasillkan, serta terdapat klausul mengenai perbuatan dan kerugian.

Peran notaris membuat perjanjian lisensi dalam suatu akta tidak disebutkan secara spesifik dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek, akan tetapi dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek mendefinisikan Lisensi sebagai izin yang diberikan oleh pemberi lisensi pada penerima lisensi secara tertulis, sehingga dapat dipahami bahwa eksistensi dari perjanjian tersebut berkaitan dengan sengketa atas merek di pengadilan. Terhadap merek yang dibatalkan atau batal demi hukum, lisensi berlaku sepanjang disebutkan dalam klausul perjanjian. Notaris tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban sebab notaris hanya menuangkan kebutuhan para pihak. Perihal kesalahan dalam perbuatan menyalahi aturan hukum, apabila merupakan suatu kesengajaan pelaku maka tidak dibedakan dalam praktek hukum perdata, termasuk kesalahan atau pelaku yang kurang cermat dan teliti. Pertanggungjawaban yang dapat dimintakan kepada notaris terbatas pada:

a. hari, tanggal, bulan, dan tahun para pihak menghadap notaris;
b. waktu (pukul) para pihak menghadap notaris; dan
c. tanda tangan para pihak, notaris, dan saksi yang tercantum dalam minuta akta.

Apabila terjadi sengketa dan dalam proses peradilan, keterangan dan akta yang dibuat notaris dibutuhkan, maka harus mendapatkan persetujuan dari MKN. MKN berwenang untuk membina notaris dan dibentuk untuk melindungi fungsi notaris dari pemanggilan yang tidak sebenarnya atau sewenang-wenang[31]. MKN menyetujui atau menolak akan permintaan yang berkaitan dengan penyidikan, penututan, dan persidangan untuk memberikan minuta akta, protokol yang disimpan notaris, dan keterangan, baik sebagai saksi atau tersangka.

C. Penutup

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peran dan tanggung jawab yang esensial dalam pembuatan akta autentik, dalam hal ini yaitu perjanjian lisensi. Perjanjian lisensi dituangkan dalam suatu akta autentik yang bertujuan untuk memberikan kepastian dan jaminan rasa aman. Akta autentik yang dibuat memiliki kekuatan pembuktian yang mengikat dan terbaik, artinya isi akta yang terncantum tersebut mengikat para pihak sehingga cukup membantu hakim untuk mengambil keputusan atas suatu sengketa[32].

Pembuatan perjanjian lisensi adalah salah satu akta yang merupakan kewenangan notaris, dimana apabila dibandingkan dengan perjanjian yang dibuat oleh para pihak tidak memiliki kedudukan sebagai bukti yang sempurna. Oleh karenanya tidak hanya jual-beli, sewa-menyewa, atau risalah pada rapat pemegang saham atau lelang, perjanjian lisensi termasuk salah satu perjanjian yang sebaiknya dibuat oleh notaris untuk mencegah sengketa di masa mendatang.

Apabila notaris sengaja atau lalai melaksanakan tugas jabatan sebagai pejabat umum dan kesalahan tersebut dapat dibuktikan maka dapat meminta pertanggungjawaban berupa ganti rugi dalam bentuk biaya dan bunga.

Daftar Pustaka

Alexander I Poltorak dan Paul J. Lerner. 2004. Essentials of Licensing Intellectual Property. Canada: Wiley.

Anna Fitzgerald dan Brian Fitzgerald. 2004. Intellectual Property in Principle. Sydney: Law Book Co.

Arifardhani, Yoyo. 2020. Hukum Hak atas Kekayaan Intelektual. Jakarta: Prenada Media.

Adam L Brookman. 1999. Trademark Law (Protection, Enforcement, and Licensing). New York: Wolters Kluwer Law and Business.

Dratler, Jay. 2021. Licensing Intellectual Property. New York: Law Journal Press.

Durianto, et.al. 2011. Strategi Menaklukan Pasar melalui Riset Ekuitas Perilaku Merek. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Edward A. Pisacreta, Kenneth A. Adler, Seth H. Ostrow. 2011. Intellectual Property Licensing: Forms and Analysis. New York: Law Journal Press.

Gomulkiewicz, Robert W. 2014. Licensing Intellectual Property: Laws and Applications. New York: Wolters Kluwer Law & Business.

Jened, Rahmi. 2013. Interface Hukum Kekayaan Intelektual dan Hukum Persaingan. Jakarta: Raja Grafindo Rajawali Press.

Jened, Rahmi. 2017. Hukum Merek (Trademark Law). Jakarta: Kencana.

31. H. Salim, "Peraturan Jabatan Notaris," (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 179.
32. Christin Sasauw, "Tinjauan Yuridis tentang Kekuatan Mengikat suatu Akta Notaris", Jurnal Lex Privatum Volume 3 Nomor 1, (2015), 100.

Lumban Tobing, G.H.S. 1999. Peraturan Jabatan Notaris. Jakarta: Erlangga.

M. Hadjon, Philipus. 1987. Perlindungan Hukum bagi Rakyat. Surabaya: Bina Ilmu.

Maulana, Insan Budi. 1997. Sukses Bisnis melalui Merek, Paten, dan Hak Cipta. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Muhammad Djumhana dan R. Djubaedillah. 1997. Hak Milik Intelektual, Sejarah, Teori dan Prakteknya di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Purba, Achmad Zen Umar. 2005. Hak Kekayaan Intelektual Pasca TRIPs. Bandung: Alumni.

Purwaningsih, Endang. 2005. Perkembangan Hukum Intellectual Property Rights. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Purwaningsih, Endang. 2020. Paten dan Merek. Jakarta: Citra Intrans Selaras.

Saidin, H. OK. 2004. Aspek Hak Kekayaan Intelektual (Intellectual Property Rights). Jakarta: Raja Grafindo.

Salim, H. 2015. Teknik Pembuatan Akta 1 (Konsep Teoritis, Kewenangan Notaris, Bentuk dan Minuta Akta). Jakarta: Raja Grafindo.

Salim, H. 2018. Peraturan Jabatan Notaris. Jakarta: Sinar Grafika.

Tim Lindsey, *et.al*. 2006. Hak Kekayaan Intelektual (Suatu Pengantar). Bandung: Alumni.

Untung, H. Budi. 2002. Visi Global Notaris. Yogyakarta: Andi.

Widjaja, Gunawan. 2001. Lisensi. Jakarta: Rajawali Pers.

Widjaya, Gunawan. 2001. Waralaba. Jakarta: Rajawali Press.

AIPO. 1997. Brochur Trademark Application. Sydney.

Gunawan Suryomurcitro. 2008. Perlindungan Merek Terkenal menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek.

Sasauw, Christin. 2015. Tinjauan Yuridis tentang Kekuatan Mengikat suatu Akta Notaris. Jurnal Lex Privatum Volume 3 Nomor 1.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perjanjian Lisensi Kekayaan Intelektual.

Upaya Hukum Indonesia terhadap Dumping Besi dan Baja yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok dan Vietnam

Rahmadi Indra Tektona[a], Nuzulia Kumala Sari
Fakultas Hukum Universitas Jember
Email: [a]rahmadiindra@unej.ac.id
Naskah diterima: 18/1/2021, direvisi: 2/3/2022, disetujui: 7/3/2022

Abstract

Indonesia has the problem of increasing the number of imports of iron and steel from year to year, but China and Vietnam are highlighted differently by the government because they have experienced a significant increase so that they are suspected of dumping. The Indonesian government, in this case, is responsible for and as the determinant of trade security policies, uses two approaches that are defensive and offensive. The 1994 Antidumping Code became the basis for Indonesia's efforts against China and Vietnam considering that these three countries are members of the World Trade Organization with the General Agreement on Tariffs and Trade. If the investigation process carried out by KADI is proven to have found dumping, it will be subject to sanctions in the form of imposition of Anti-Dumping Import Duties according to the amount of the dumping margin and if it is not found or the margin is demin, the investigation process is terminated. In carrying out anti-dumping actions, the government must first take steps to strengthen the domestic industry first, dumping in particular has not been regulated in a law in Indonesia. With the formulation of the problem, what are Indonesian legal remedies against iron and steel dumping carried out by the People's Republic of China and Vietnam by related institutions. This research will be analyzed using a normative legal research method with a legal approach and a conceptual approach. Analysis of the author's legal materials using the deductive method

Keywords:Dumping, Legal remedies, Legal consequences, legal implications

Abstrak

Indonesia memiliki masalah peningkatan jumlah impor besi dan baja dari tahun ke tahun, akan tetapi Tiongkok dan Vietnam disorot berbeda oleh pemerintah karena mengalami peningkatan yang signifikan sehingga dicurigai melakukan dumping. Pemerintah Indonesia dalam hal ini yang bertanggung jawab dan sebagai penentu kebijakan pengamanan perdagangan, menggunakan dua pendekatan yang bersifat defensive dan pendekatan offensive. *Antidumping Code 1994* menjadi dasar upaya yang dilakukan Indonesia terhadap Tiongkok dan Vietnam mengingat bahwa ketiga negara tersebut merupakan anggota dari *World Trade Organization* dengan *General Agreement on Tariff and Trade*. Apabila proses penyelidikan yang dilakukan oleh KADI terbukti ditemukan adanya dumping maka akan dikenakan sanksi berupa pengenaan Bea Masuk Anti Dumping sesuai besaran margin dumping dan apabila tidak ditemukan atau margin *deminimis* maka proses penyelidikan dihentikan. Dalam melakukan Tindakan Antidumping langkah yang dilakukan harus dilakukan pemerintah pertama-tama adalah memperkuat Indusri Dalam Negeri terlebih dahulu, Dumping secara khusus belum diatur dalam sebuah undang-undang di Indonesia. Dengan rumusan masalah Apakah Upaya Hukum Indonesia Terhadap Dumping Besi Dan Baja Yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok Dan Vietnam oleh Lembaga terkait. Penelitian ini akan dianalisa dengan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan pendekatan konseptual. Analisis bahan hukum penulis menggunakan metode deduktif

Kata Kunci: Dumping, Upaya hukum, Akibat hukum

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu contoh negara yang juga aktif melakukan aktivitas perdagangan internasional. Hal tersebut dapat dilihat dari perjanjian-perjanjian internasional yang melibatkan Indonesia. Salah satu contoh perjanjian internasional di bidang perdagangan internasional yang melibatkan Indonesia adalah Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO) atau dikenal juga dengan Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia. Agreement tersebut kemudian diratifikasi ke dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan menjadi salah satu pihak dalam perjanjian tersebut dan juga telah meratifikasinya, maka Indonesia juga menjadi anggota dari WTO (World Trade Organization) dan juga harus mengikuti peraturan-peraturan yang disepakati di dalamnya.

Amerika Serikat mengepalai pencetusan perdagangan multilateral dengan rekan dagangnya terutama Inggris, sehingga melahirkan dua kerangka berpikir, yaitu *Repriocal Trade Agreement Act, 1934* dan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) *1947*.[1] Pengaturan mengenai dumping baru dituangkan setahun setelahnya pada *Article VI* karena banyaknya kebijakan negara yang menyebabkan kerugian dan perlakuan tidak adil sehingga berdampak pada kebangkrutan Industri Dalam Negeri.[2] Penyempurnaan peraturan tenatang dumping terus disempurnakan pertemuan demi pertemuan sehingga terciptanya *Antidumping Code 1994* menggantikan *Antidumping Agreement 1979* yang secara sah ditanda tangani bersamaan dengan *Agreement Estabilishing the World Trade Organization* (WTO).[3] Pada prinsipnya, WTO menerapkan suatu sistem perdagangan bagi para negara anggotanya. Sistem itu biasa disebut dengan sistem perdagangan bebas atau free trade. Sistem perdagangan bebas tersebut adalah cara untuk pengurangan besar-besaran tarif dan hambatan lain dalam perdagangan, serta penghapusan perlakuan diskriminatif dalam hubungan perdagangan internasional[4]. World Trade Organization merupakan satu-satunya organisasi internasional yang secara khusus mengatur dan memfasilitasi permasalahan perdagangan antarnegara yang berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa dan memberikan putusan penyelesaian bagi para anggotanya[5].

Dumping adalah masalah yang sering disoroti, karena salah satu praktik curang yang sering terjadi dalam konteks perdagangan internasional yang dapat menimbulkan kerugian suatu kegiatan perekonomian negara, dimana dumping itu dilakukan. Kebijaksanaan antidumping merupakan suatu ketentuan-ketentuan yang menyoroti praktik dumping dan penjatuhan sanksi dalam perdagangan internasional. Hal itu dikarenakan bahwa dumping adalah suatu tindakan yang dapat menimbulkan suatu kerugian terhadap perekonomian negara, maka negara memerlukan perlindungan.[6] Judith Czako, Johann Human dan Jorge Miranda dalam bukunya yang berjudul A Handbook on Anti-Dumping Investigations, membahas tentang masalah yang mencakup wilayah-wilayah utama yang timbul dalam investigasi anti dumping sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan WTO yang relevan yang memberikan eksposisi informasi yang bersumber, penjelasan dan bimbingan untuk menangkap/memahami kerumitan proses anti dumping[7]. Sesuai apa yang diatur dalam *AntidumpingCode1994*, sebagaimana ketentuan ini berlaku negara dapat melakukan tindakan berupa pengenaan bea masuk *anti*-dumping atas dasar penyelidikan dari komisi *anti*-dumping.

---

1. Yulianto Syahyu, Hukum Antidumping di Indonesia, (Jakarta: Ghalia, 20014), 37.
2. Ibid, 8.
3. Ibid, 19-20.
4. M. Ya'kub Aiyub Kadir, "The World Trade Organization (WTO) Free Trade within Fair Trade Challenges", Mimbar Hukum, Vol., 26 No. 1, (Februari 2014), 127
5. Christhoporus Barutu, "Ketentuan Anti Dumping, Subsidi dan Tindakan Pengamanan dalam GATT dan WTO," Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 2.
6. Christoper Barutu, Ketentuan Antidumping, Subsidi, dan Safeguard, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm 37-38.
7. Tudith Czako, Johann Human, and Jorge Miranda. "A Handbook on Anti Dumping Investigations," (WTO, Cambridge University, 2003), 6.

Namun bea masuk *anti*-dumping yang dikenakan bukanlah sebagai tindakan balasan yang dapat merugikan produsen dan menguntungkan pasar domestik, melainkan bea masuk yang diberlakukan agar tidak terjadi ketimpangan harga (setara) terhadap produk domestik dan dapat bersaing secara sehat. Jumlah bea masuk *anti*-dumping yang dikenakan tidak akan melebihi selisih dumping dengan harga normal (*dumping margin*).[8]

Industri besi dan baja terus mengalami perkembangan dipasar internasional, dalam perkembangan dan kemajuan pengetahuan pemenuhan kebutuhan disektor pembangunan infrastruktur, alat transportasi, alat tambang, industru, hingga kebutuhan atap dan dinding dirumah tangga. Indonesia tercatat konsumsi baja nasional Indonesia kembali meningkat setelah sebelumnya sempat turun di tahun 2020 akibat dampak pandemi COVID-19. Permintaan selama semester I tahun 2021 tercatat meningkat menjadi 6,7 juta ton atau naik sekitar 36% dari permintaan di periode yang sama tahun 2020 yang hanya 4,9 juta ton. Produksi domestik dan ekspor meningkat sekitar 12,5%, sementara ekspor menurun sekitar 25% di semester I tahun 2021. Grafik konsumsi baja dari tahun 2016 sampai tahun 2020 dan perbandingan di periode semester I tahun 2021 dibandingkan semester I tahun 2021[9] Direktur Roda Intitut Ahmad Rijal Ilyas mengatakan bahwa pasokan BjLAS dari China di awal sampai pertengahan 2020 terhenti, sehingga pasokan jauh menurun dan hanya berasal dari negara lain, seperti Vietnam, Korea, dan Jepang. "Dari data yang ada Impor BjLAS karbon pada periode Januari - Maret 2021 mengalami kenaikan 180 persen dari 28.696 ton menjadi 80.371 ton dibandingkan Januari - Maret 2020," ujarnya dalam pernyataan tertulis, Kamis (6/5/2021)[10]. Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat 1 PP 34/2011 dan Article 12.2 Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 (ADA). Berdasarkan pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, Peraturan Mentri Perdagangan Republik Indonesia nomor 76/M-DAG/PER/12/2012 tentang Cara Penyidikan dalam Rangka Pengendalian Tindakan Antidumping dan Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia nomor 53/M-DAG/PER/9/2013, Komite Anti Dumping Indonesia memulai melakukan penyelidikan. Apabila pengertian BjLAS mangacu pada pengertian Dirjen Bina Konstruksi. Baja Lapis Aluminium Seng (BjLAS) adalah baja lembaran dan gulungan hasil canai dingin yang dilapisi dengan cara dicelup panas dengan paduan aluminium 50% - 60%, seng 40% - 50% dan sisanya adalah unsur lain. Biasanya dalam dunia bisnis baja disebut dengan *galvanis* (GL). Spesifikasi teknis dan cara uji baja lapis jenis ini telah distandarkan dengan SNI Wajib ***SNI 4096:2007***. Yang biasanya diaplikasikan dalam bentuk Penutup atap; Penutup dinding; Rangka atap; Rangka dinding;[11] Rincian barang yang diselidiki oleh KADI dapat dilihat pada Tabel 1 dan Tabel 2:

8. Ibid, 51.
9. The Indonesian Iron & Steel Industry Association, "Konsumsi Baja Nasional Semester I Tahun 2021 Meningkat 36%", 3 Desember 2021, diakses 9 Maret 2022, https://www.iisia.or.id/post/view/id/konsumsi-baja-nasional-semester-i-tahun-2021-meningkat-36.
10. MG Noviarizal Fernandez, "Antidumping Baja Lapis Aluminium Seng, Pengamat Ingatkan Dampak Terhadap Ekonomi", *bisnis.com,* 6 Mei 2021, diakses 9 Maret 2022, https://ekonomi.bisnis.com/read/20210506/257/1391048/antidumping-baja-lapis-aluminium-seng-pengamat-ingatkan-dampak-terhadap-ekonomi.
11. Direktorat Bina Kelembagaan dan Sumber Jasa Konstruksi, Direktorat Jendral Bina Konstruksi, Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Katalog Produk Baja Ringan Konstruksi 2018 (edisi pertama: cetakan pertama). Oktober 2018.

Tabel 1.
Produk Canai Lataian dari baja dan besi bukan paduan dengan lebar kurang dari 600 mm, dipalut disepuh, dilapisi dalam bentuk *Ingout* atau lainnya

No	Kode HS	Uraian Barang	Bea Masuk
6086	7210.61.11	Ketebalan tidak melebihi 1,2 mm	20%
6163	7212.50.23	Simpai dan trip dengan lebar tidak melebihi 25 mm	20%
6164	7212.50.24	Sipmai trip lainnya, Universal Plate	20%
6165	7212.50.29	Lain-lain;	20%

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan
Nomor 6/PMK.010/2017 (Tahun 2017)

Tabel 2.
Produk Canai Lataian dari baja paduan lainnya dengan lebar 600 mm atau lebih, dalam bentuk batang dan batang kecil, bor berrongga, dari baja paduan atau bukan paduan

No	Kode HS	Uraian Barang	Bea Masuk
6308	7225.99.90	Lain-lain;	0%
6320	7226.99.19	Lain-lain;	5%
6322	7226.99.99	Lain-lain;	5%

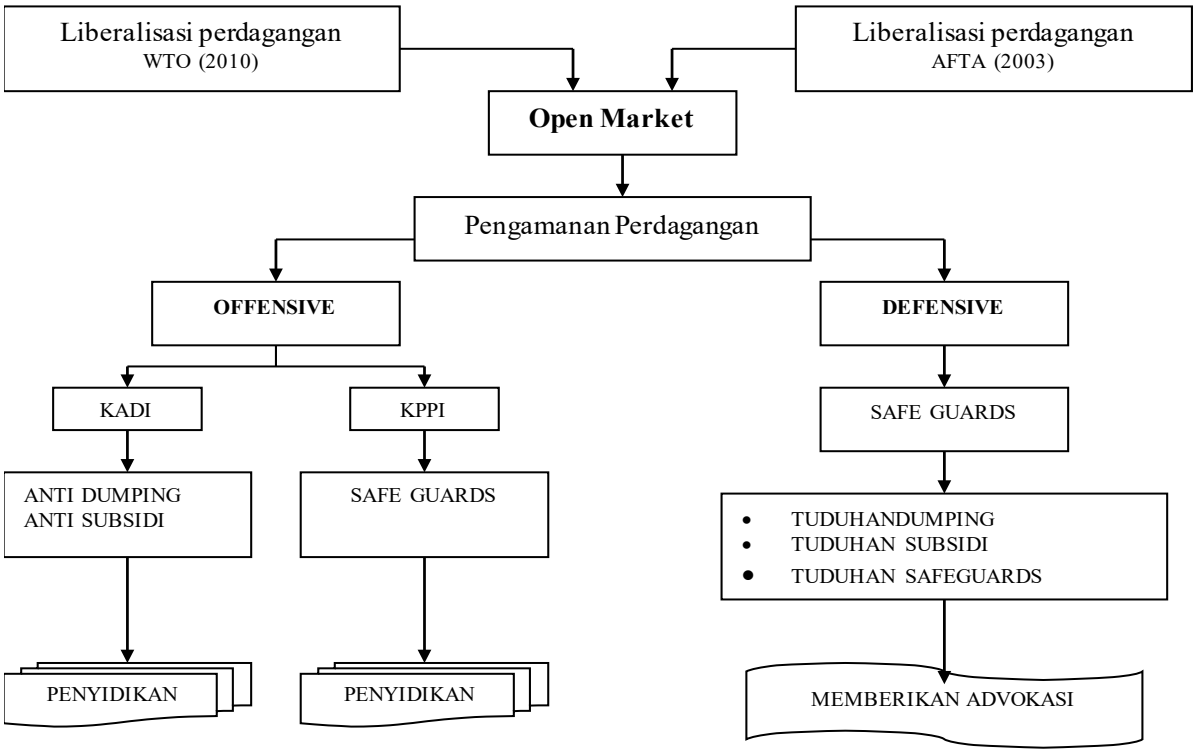
Sumber: Peraturan Menteri Keuangan
Nomor 6/PMK.010/2017 (Tahun 2017)

Rumusan Masalah yang didapat dari pendahuluan di atas adalah Apa Upaya Hukum Indonesia Terhadap Dumping Yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok Dan Vietnam Di Indonesia. Kemudian Tujuan dari penulisan artikel ini adalah untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis Upaya Hukum Indonesia Terhadap Dumping Yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok Dan Vietnam Di Indonesia beserta akibat hukumnya. Dalam penelitian ini yang digunakan metode penelitian hukum normative dengan menggunakan pendekatan Undang-undang *(statue approach)* adalah pendekatan yang penting dalam penelitian hukum normatif, karena berfungsi sebagai dasar petunjuk bagi langkah hukum yang ingin dilakukan untuk menjawab rumusan masalah dalam karya tulis ilmiah ini, sehingga kesesuaian dan konsistensi antara perjanjian internasional, undang-undang dan atau regulasi dapat dipelajari. Kemudian pendekatan secara konseptual (*conceptual approach*) adalah pandangan yang berangkat dari pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum terkair perkembangan dumping dan organisasi dagang dunia. Sedangkan pada analisis bahan hukum penulis menggunakan metode deduktif yaitu dimulai dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus. Bahan hukum yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah:

a) *Agreement on Implementation of Article VI GATT 1994 (Anti-Dumping Code).*
b) Konferensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional (Vienna Convention on the Law of Treaties).
c) Undang-Undang nomor 7 tahun 1994, tentang Pengesahan *Agreement Estabilishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 57, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3564);
d) Undang-Undang nomor 17 tahun 2006, perubahan atas Undang-Undang nomor 10 tahun 1995, tentang Kepabeanan (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4661);
e) Peraturan Pemerintah nomor 34 tahun 2011, tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 66, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5225);
f) Peraturan Menteri Perdagangan RI nomor 76/M-DAG/PER/9/2013, perubahan atas Peraturan Menteri Perdagangan RI nomor 76/M-DAG/PER/12/2012 tentang tata cara Penyelidikan dalam rangka Pengenaan Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Pengamanan Perdagangan.
g) Keputusan Menperindag RI Nomor 136/MPP/6/1996 Tentang Pembentukan Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) yang diperbaharui dengan Keputusan Nomor 427/MPP/10/2000 tentang Komite Anti Dumping Indonesia.

B. Pembahasan

Gambar 1
Skema Pengamanan Industri dan Perdagangan



Pemerintah Indonesia dalam hal ini yang bertanggung jawab dan sebagai penentu kebijakan pengamanan perdagangan, menggunakan dua pendekatan dalam melakukan tindakan perlindungan pengamanan industri dan perdagangan; pendekatan yang bersifat defensive, pendekatan ini menekankan atas perlindungan akses pasar. Dalam melakukan perlindungan terhadap akses pasar pemerintah Indonesia telah membentuk DPP (Direktorat Pengamanan Perdagangan) yang berada dibawah langsung kementrian Departemen Perdagangan. DPP (Direktorat Pengamanan Perdagangan) berwenang untuk melakukan pembelaan atas tuduhan dumping, safeguards yang ditujukan pemerintah negara pengimpor di luar negeri. Pendekatan yang kedua bersifat Offensive, pendekatan ini menekankan atas perlindungan industri dalam negeri atau domestik. Dalam pelaksanaannya pemerintah Indonesia telah mempunyai dua institusi resmi yang diberi kewenangan melakukan tindakan pengamanan industri dalam negeri, institusi tersebut adalah KADI (Komite Anti Dumping dan Subsidi) yang mempunyai tugas melakukan inverstigasi terhadap tindakan anti dumping dan anti subsidi.

1. Pengertian Dumping

Dumping dalam kamus inggris secara bahasa berasal dari kata *Dump; is "to put down or drop someting in a careless way"* yang artinya "menjatuhkan sesuatu dengan cara yang berbeda" sedangkan *Dumping: is "the practice of selling goods in another country so cheaply that companies in that country cannot compete fairly"* yang artinya "praktik menjual barang di negara lain dengan sangat murah sehingga perusahaan dinegara itu tidak dapat bersaing secara adil".[12]

12. Cambridge International Dictionary of English (Cambridge: Cambridge Unviersity Press, 1995)

Putaran Uruguay memberikan pengertian dumping yang baru, yang merupakan penyempurnaan dari Article VI di atas, yang kini diatur dalam article 2.1 Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994, yaitu: *"For the purposes of the agreement, a product is to be considered as being dumped i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value, if the export price of the product exported from one country to another is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country*[13].

Beberapa ahli hukum juga memberikan pengertian mengenai dumping. Menurut *Folsom "dumping as selling goods abroad at lower prices than the same items at home or not at its normal price".*[14] Menurut Agus Brotosusilo, secara umum, dumping adalah bentuk diskriminasi harga internasional yang dilakukan oleh sebuah perusahaan atau negara pengekspor, yang menjual barangnya dengan harga lebih rendah di pasar luar negeri dibandingkan di pasar dalam negeri sendiri dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan atas produk ekspor tersebut[15].

Bahwa dari beberapa pengertian dumping diatas dapat disimpulkan bahwa dumping adalah sebuah praktik diskriminasi harga yang lebih rendah harga jualnya oleh eksportir yang dilakukan di luar negaranya atau negara ketiga dengan tujuan mendapat keuntungan, sehingga berdampak pada ketidakadilan harga bagi Industri yakni merusak pasaran dan merugikan produsen pesaing di negara pengimpor. Tindakan ini sering diartikan sebagai tindakan unfair practice dalam perdagangan internasional.[16]

Berikut beberapa alasan mengapa suatu negara melakukan dumping[17]:

a. Untuk mengembangkan pasar, yaitu dengan cara memberikan insentif, melalui pemberlakuan harga yang lebih rendah, kepada pembeli pada pasar yang dituju.
b. Adanya peluang pada kondisi pasar, yang memungkinkan penentuan harga secara lebih leluasa, baik di dalam pasar ekspor maupun di dalam pasar domestik.
c. Untuk mempersiapkan kesempatan bersaing dan pertumbuhan jangka panjang yang lebih baik dengan cara memanfaatkan strategi penerapan harga yang progresif.

Menurut Robert Willig, ada 5 tipe dumping berdasarkan tujuan dari eksportir, kekuatan pasar dan struktur pasar impor, yaitu[18]:

a. *Market expansion dumping* Perusahaan pengekspor bisa meraih untung dengan menetapkan "mark up" yang lebih rendah di pasar impor karena menghadapi elastisitas permintaan yang lebih besar selama harga yang ditawarkan lebih rendah.
b. *Cylical dumping* Motivasi dumping jenis ini muncul dari adanya biaya marginal yang luar biasa rendah atau tidak jelas, kemungkinan biaya produksi yang menyertai kondisi dari kelebihan kapasitas produksi yang terpisah dari pembuatan produk terkait.
c. *State trade dumping* Latar belakang dan motivasinya mungkin sama dengan kategori dumping lainnya, tapi yang menonjol adalah akuisisi moneternya.
d. *Strategic dumping* Istilah ini diadopsi untuk menggambarkan ekspor yang merugikan perusahaan saingan di negara pengimpor melalui strategi keseluruhan dari negara pengekspor, baik dengan cara pemotongan harga ekspor maupun dengan pembatasan masuknya produk yang sama antar pasar negara pengekspor. Jika bagian dari porsi pasar domestik tiap eksportir independen cukup besar dalam tolak ukur skala ekonomi, maka mereka memperoleh keuntungan dari besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh pesaing-pesaing asing.

13. Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994, Article 2
14. Ralph Folsom. International Bussiness Transaction. (St.Paul,minn, 2000), 324.
15. Sukarmi, "Regulasi Antidumping di Bawah Bayang-Bayang Pasar Bebas,"(Jakarta: Sinar Grafika, 2002), 25.
16. Samsul Arifin, dkk., "Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia," (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2004), 101
17. Yulianto Syahyu, "Hukum Anti Dumping di Indonesia," (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), 36.
18. Ibid, 33.

e. *Predatory dumping* Istilah ini dipakai pada ekspor dengan harga rendah dengan tujuan untuk mendepak pesaing dari pasaran, dalam rangka memperoleh kekuatan monopoli di pasar negara pengimpor. Akibat buruk dari dumping jenis ini adalah matinya perusahaan-perusahaan yang memproduksi barang yang sejenis di negara pengimpor.

Hal pertama yang dilakukan Indonesia dalam membuat instrumen hukum untuk menghadapi dumping adalah dengan mengesahkan atau meratifikasi Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) ke dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Dengan meratifikasi perjanjian internasional tersebut maka Indonesia harus tunduk terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam kerangka WTO termasuk kesepakatan-kesepakatan (agreements) yang ada di dalamnya. Sebagai konsekuensinya, Indonesia kemudian membuat ketentuan dasar tentang anti dumping dengan cara menyisipkannya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 75, Tambahan Lembaran Nomor 3612) Tanggal 30 Desember 1995 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 93) Tanggal 15 November 2006. Ketentuan anti dumping dalam undang-undang tersebut diakomodasi di dalam Bab IV mengenai Bea Masuk Anti Dumping, Bea Masuk Imbalan, Bea Masuk Tindakan Pengamanan dan Bea Masuk Pembalasan, Pasal 18 dan 19[19].

2. Bentuk Tindakan Antidumping

Anti dumping adalah tindakan untuk mencegah, mengatur, menghilangkan praktik dagang internasional yang bertujuan untuk mengeruk keuntungan dari suatu negara (importir) dengan menerapkan harga yang lebih rendah dari harga produksi di negara eksportir. Anti Dumping selanjutnya ditegaskan dalam peraturan perundang-undangan baik dalam traktat perjanjian internasional Artikel VI GATT 1994 yang diatur pula dalam hukum nasional yakni dalam PP. 34 Tahun 1994, dan secara resmi diratifikasi dalam UU Nomor 7/1994 serta disisip secara khusus dalam UU Nomor 10/1995 tentang Kepabeanan.

1) Tindakan Antidumping *Offensive*

Offensive (i.e the improved market accesss that they aim to achiev in the market of their trading partners)[20] *Offensive trade instrument aim to improve market acces for EU operators in third countries (i.e the Trade Barriers Regulation [No. 3286/94], enable EU businesses to request that the Erupean Commission investigate and challenge market access barriers in forgein markets [including those applicable to goods, services and intellectual property rights], using WTO or other mechanism if necessary.*[21]

Dari penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa Tindakan Antidumping secara *Offense* ada sebagai bentuk pengamanan pada akses pasar asing. Atau dapat melakukan permohonan pada Lembaga otoritas pasar negara ketiga.[22] Salah satunya dengan cara melakukan investigasi tentang adanya perlindungan non-tarif dan hambatan yang terjadi pada pasar asing (*foreign*) yang merugikan Industri Dalam Negeri.

19. Barutu, Christhoporus, "Ketentuan Anti Dumping, Subsidi dan Tindakan Pengamanan dalam GATT dan WTO," (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 130.
20. Carig Van Grasstek, "History and the Future of World Trade Organization," (Published by World Trade Organization, 2013), 303.
21. Arnoud R Willems, Sven De Knop, and Jeremle Charles (Sidley Austin LLP), "The Handbook of Trade Enforcement 2012 (European Commision)," (Global Competition Review), 17
22. Lihat Article 14.

2) Tindakan Antidumping *Defensive*

Defensive Interest (i.e the protective barriers in their own markets that the affected industries demand be preserved).[23] *Defensive trade instrument aim to protect the EU market against the import of product causing injury into EU producers of the same similar or product. The most prominent defensive trade mechanism are the anti-dumping, anti-subsidy, and safe guard instrument.*[24]

Tindakan Antidumping dalam bentuk perlindungan perdagangan (*Defensive*) dilakukan apabila Industri Dalam Negeri dipasar domestik mengalami kerugian terhadap barang sejenis yang diekspor oleh negara lain dengan harga dibawah normal/tidak *fair* sehingga berdampak buruk (*causal link*) bagi Industri Dalam Negeri yang sudah berdiri dalam menggembangkan usahanya dan yang akan mendirikan Industri dengan alasan tersebut maka perlindungan (*protect*) pasar domestik terhadap produk impor yang menyebabkan kerugian terhadap produk barang sejenis dengan cara melakukan tindakan *anti*-dumping, *anti*-subsidi.

3. Kriteria Dumping

Keberadaan antidumping bertugas sebagai perlawanan harga impor yang dilakukan dengan harga tidak adil (*unfair*) kepasar lain. Merujuk pada *Antidumping Code 1994*, sebelum terlahir kebijakan tentang tindakan antidumping setidaknya ada 3 (tiga) hal yang harus ditemukan: *Pertama*, harus menemukan bukti barang yang diduga melakukan dumping oleh produsen asing. *Kedua*, adanya Industri Dalam Negeri barang sejenis yang mengalami ancaman atau kerugian. Dan *Ketiga*, ditemukan benar bahwa dumping adalah penyebab kerugiannya.[25] Berikut penjelasan perbagian dalam pasal demi pasal:

1. Barang Sejenis *(Like Product)* adalah semua aspek seperti karakter fisik, teknik, susunan kimiawi, maupun penggunaannya. Adapun pengujian barang sejenis dapat diketahui dari Karakter Fisik, Unsur Kimia, Teknologi Mesin, Proses produksi, Tingkat Kualitas, Fungsi atau Aplikasi, Kecenderungan Konsumen, Segmen Pasar, Biaya, Harga, dan Kelompok, hal tersebut menjadi dasar bahwa apakah benar barang yang diduga dumping merupakan barang yang sejenis.[26]
2. Penjualan Barang Lebih Rendah dari Harga Normal (*Less Than Normal Value*)
   Barang dumping adalah sebuah tindakan penjualan yang dilakukan oleh produk suatu negara yang lebih rendah dari harga normalnya.[27]
3. Kerugian (*Injury*) yang dimaksud adalah dampak dari penjualan dibawah harga normal menjadikan kerugian material, ancaman kerugian, atau penghambat bagi Industri dalam negeri serupa yang mau berdiri dan merugikan bagi Industri yang sedang beroprasi.[28]
4. Untuk mengindentifikasi suatu perbuatan dumping itu menimbulkan kerugian materiil atau tidak kerugian yang menjadi bukti haruslah berdasarkan pada bukti pengajuan atas kausualitas tersbut, yaitu pada: efek volume impor barang dumping terhadap barang sejenis dipasar dalam negeri, kemudian efek harga barang dumping terhdap barang sejenis didalam negeri dan kerugian yang diderita industri dalam negeri akibat barang dumping tersebut.[29]

23. Carig Van Grasstek, "History and the Future of World Trade Organization," (Published by World Trade Organization, 2013), 303.
24. Arnoud R Willems, Sven De Knop, and Jeremle Charles (Sidley Austin LLP), "The Handbook of Trade Enforcement 2012 (European Commision)," (Global Competition Review), 17.
25. Mark Wu, "Antidumping in Asia's Emerging Giants", Harvard International Law Journal Vol.53, Number 1, (Winter 2012), 9.
26. Lihat Article 2.6 Antidumping Code 1994
27. Lihat Article 2.1
28. Lihat Aricle 3
29. Lihat Article 3.1

5. Sedangkan pengujian kerugian industri dalam negeri dapat dilihat melalui indikator sebagai berikut: Penurunan Penjualan Dalam Negeri, Penurunan Keuntungan, Penurunan Produksi, Penurunan Persebaran Pasar, Penurunan Produktivitas, Tingkat pengembalian investasi; Utilisasi kapasitas produksi; Harga dalam negeri, dsb.[30]
6. Industri Dalam Negeri *(Domestic Industry)* adalah produsen dalam negeri yang memproduksi barang sejenis atau kelompok produsen yang secara kolektif memproduksi sebagian besar dari produksi dalam negeri.[31] Adapun sengketa antidumping dimulai ketika Produsen atau Industri Dalam Negeri secara sendiri atau dibawah asosiasi dianggap cukup (memenuhi standar minimal) untuk dilakukannya sebuah Penyelidikan dibawah Lembaga Pemerintah.[32]
7. Adanya hubungan kausalitas (*Causal Link*) antara barang yang dijual oleh pengimpor dengan harga dibawah normal dan kerugian yang dialami negara antara negara. Hal itu harus didasarkan pada pengujian yang mencakup semua faktor ekonomi dalam mengidentifikasi kerugian yang dialami Industri dalam negeri seperti yang tertera sebelumnya.

4. Permohonan dan Proses Penyelidikan Antidumping

1) Pihak-pihak dalam Tindakan Antidumping

Pihak yang berkepentingan dalam tindakan antidumping adalah eksportir, eksportir produsen, pemerintah negara pengekspor, pemohon atau Industri Dalam Negeri, importir, yang terlibat dalam penyelidikan Tindakan Antidumping.

- Komite Anti Dumping Indonesia (KADI)

KADI sebagai badan teknis yang menanggulangi importasi barang dumping atau mengandung subsidi yang berakibatkan kerugian pada Industri barang sejenis dalam negeri memiliki beberapa fungsi, tugas dan kedudukan yang bertanggung jawab kepada Meneteri Perdagangan Republik Indonesia dengan dibebani tugas secara khusus menangani permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan importasi barang dumping dan barang mengandung subsidi yang seluruh pembiayaannya dimasukan kedalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dibawah kementrian Perdagangan.[33]

- Industri Dalam Negeri

Industri Dalam Negeri (IDN) adalah produsen dalam negeri secara keseluruhan dari barang sejenis atau secara kumulatif produksinya (asosiasi) merupakan proporsi yang besar dari keseluruhan produksi barang sejenis.[34] IDN dianggap mewakili apabila produsen atau asosiasi dalam negeri barang sejenis apabila produksinya lebih dari 50% (lima puluh persen). Penyelidikan hanya dapat dilakukan apabila produksi pemohon atau produksi dari pemohon atau yang turut mendukung berjumlah 25% (dua puluh lima persen) dari produksi dalam negeri barang sejenis. Dan Penyelidikan tidak dapat dilakukan apabila nilai marjin dumping berada dibawah 2% (dua persen) dari harga ekspor dan/atau volume impor barang dumping kurang dari 3% (tiga persen) atau 7% (tujuh persen) pada volume barang dumping yang dilakukan beberapa negara secara kumulatif atau total impor barang sejenis. Apabila persyaratan yang diajukan belum lengkap maka pemohon akan diberi kesempatan untuk melengkapi permohonan data dan informasi.[35]

30. Lihat Article 3.4
31. Lihat Article 5.4 dan Pasal 3 Jo. Pasal 7 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/9/2013 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Perdaganagan Republik Indonesia Nomor 76/M-DAG/PER/12/2012
32. John H Jackson, William J. Daviey and Alan O. Sykes, Jr. "International Economic Relations 784), (Thompson, edisi ke-5, 2008) Chakraborty et al., 18.
33. Lihat Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 33/M-DAG/PER/2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komite Anti Dumping Indonesia.
34. Lihat Pasal 1 angka 8
35. Lihat Pasal 4 dan Pasal 5

5. Persyaratan Permohonan Tindakan Antidumping

1) Persyaratan Formil

Proses pengajuan peromohonan penyelidikan wajib diajukan secara tertulis berbahasa indonesia kepada Ketua KADI dengan informasi menyebutkan identitas pemohon memuat sekurang-kurangnya: [36] nama perusahaan; alamat kantor; alamat pabrik; nomor telepon kantor; nomor telepon pabrik; nomor faksimile; dan nama dan nomor telepon orang tertentu yang dapat dihubungi (*contact person*).

Selain itu informasi lainnya terkait nama dan alamat eksportir dan/atau eksportir produsen dan importir yang diketahui secara lengkap dan benar serta uraian lengkap barang impor yang dituduh dumping dan/ atau mengandung subsidi dan nomor pos tarif (sepuluh digit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibidang kepabeanan)

2) Persyaratan Materiil

Permohonan persyaratan tersebut harus dilakukan secara tertulis dan wajib berbahasa indonesia dan menyampaikan data dan/atau informasi secara tertulis mengenai: *Pertama,* Keterangan Umum (latar belakang permohonan penyelidikan, data permohonan yang berisikan; nama, alamat lengkap dan nomor telepon; kantor perusahaan dan pabrik, akta pendirian perusahaan, ijin usaha industri) informasi tentang industri dalam negeri, deskripsi dan proses barang yang diduga dumping atau subsidi, negara pengekspor dan produsen/eksportir, importir yang diketahui.

Kedua, Dugaan dumping dan atau, perhitungan normal, dan harga ekspor yang memuat: Total produksi barang sejenis yang dihasilkan oleh pemohon dan produsen dalam negeri lainnya; Volume dan nilai impor barang yang dituduh dumping dan/atau subsidi sekurang-kurangnya tiga tahun terakhir; Tuduhan dumping dan/atau subsidi yang mencakup (nilai normal, harga ekspor, besaran margin dumping); Kerugian; dan Hubungan sebab akibat antara barang dumping dengan kerugian;

Ketiga, Analisis mengenai kerugian yang dialami pemohon berisikan: kerugian pemohon, data impor dari negara yang dituduh dumping dan atau subsidi, perkembangan indikator (produksi, kapasitas terpasang, utilisasi, persediaan, penjualan, ekspor) dalam negeri, *price undercutting, price depression,* dan *price supperssion.*, kerugian material industri domestik akibat barang dumping (penurunan: penjualan dalam negeri, profit, produksi, utilisasi kapasitas, pangsa pasar, produktifitas); gangguan, *return on invesment*, *cash flow*, perubahan harga dalam negeri, persediaan meningkat, PHK, penurunan upah kerja, penurunan pertumbuhan, dan hubungan klausualitas antata dumping dan atau subsidi, dengan kerugian serta faktor-faktor lain penyebab kerugian. Dan *Keempat*, memenuhi syarat sebagaimana IDN yang ditentukan dalam Pertaruan Menteri Perdagangan-RI.[37]

6. Tahap Penyelidikan Antidumping

1) Pengujian Bukti Awal

Penyelidikan dapat dilakukan atas dasar permohonan Industri dalam Negeri dan Inisiatif KADI sendiri. Pengujian bukti awal dilakukan apabila proses penyelidian didasarkan atas permohonan dari Industri Dalam Negeri barang sejenis, yang mana KADI melakukan pemerikasaan berkas yang dimohonkan selama 30 hari sejak berkas tersebut diterima. Proses pengujian antara lain adalah kelengkapan berkas sesuai dengan syarat dan ketentuan, kekuatan bukti akan terjadinya dumping, kesejenisan barang, hubungan yang bersangkutan antara dumping dengan kerugian yang diderita oleh Industri Dalam Negeri. Apabila penyelidikan dilakukan atas inisiatif, maka pengujian dilakukan sebagai dasar KADI untuk melanjutkan kelangkah selanjutnya.

36. Pasal 3.
37. Lihat Pasal 4 dan 5.

2) Pemberitahuan Awal

Sebelum dilakukannya penyelidikan KADI berkewajiban untuk memberikan pemberitahuan awal kepada perwakilan negara tertuduh kedutaan negara, yaitu Tiongkok dan Vietnam paling tidak 2 (dua) minggu sebelum penyelidikan dimulai.

3) Pengumuman atau Inisiasi

Pengumuman Pemerintah tentang dimulainya penyelidikan akan diumumkan KADI melalui surat kabar yang berperedaran nasional dan siaran pers. Adapun pengumuman akan diberitahu kepada pihak yang berkepentingan, antara lain:

a) Eksportir, produsen luar negeri, atau importir barang yang diselidiki atau asosiasi yang mayoritas anggotanya adalah para eksportir, produsen atau importir BjLAS Tiongkok dan Vietnam;
b) Pemerintah negara pengekspor (Tiongkok dan Vietnam);
c) Produsen Barang sejenis didalam negeri, atau asosiasi produsen dalam negeri yang mayoritas anggotanya memproduksi barang sejenis;

Proses Penyelidikan yang dilakukan KADI terhadap dumping BjLAS yang dilakukan oleh Tiongkok dan Vietnam baru sampai pada tahap Penyebaran Kuisioner dan proses penyelidikan bersifat rahasia dan tertutup sehingga hasil dari penyelidikan yang dilakukan oleh KADI belum selesai dan belum dapat dipublikasikan. Namun apabila hasil dari penyelidikan dari KADI menemukan adanya indikasi dumping, maka KADI akan memberikan rekomendasi kepada Menteri Perdagangan untuk ditindak lanjuti dalam memperoleh pertimbangan dalam rangka kebijakan nasional dengan Menteri terkait ataupun lembaga pemerintahan non kementrian.[38]

4) Penyelidikan Pendahuluan

KADI akan melakukan penyelidikan untuk mendapatkan bukti-bukti tentang adanya dumping yang mengakibatkan kerugian bagi industri dalam negeri dengan cara:[39]

a) Mengirimkan surat pemberitahuan kepada pihak terkait, yaitu: Perwakilan Pemerintah Negara Tiongkok dan Vietnam di Jakarta, Perwakilan Pemerintah Indonesia di Tiongkok dan Vietnam, Produsen atau eksportir di Negara Tiongkok dan Vietnam, serta importir barang sejenis didalam negeri. Apabila terdapat pemohon dalam kasus yang berbeda maka pemohon juga di ikut sertakan.
b) Menerima Kuisioner, meneliti, menerima bukti, melengkapi data, menerima penjelasan, menganalisis jawaban atas kuisioner, dan data lainnya dari produsen diluar negeri untuk mengetahui besarnya marjin dumping.
c) Melakukan Verifikasi kepada pemohon dan importir dalam negeri, produsen atau eksportir luar negeri yang telah memberi informasi lengkap dengan jawaban kuisioner. Tujuan dari Verifikasi adalah untuk memastikan kebenaran data-data yang disampaikan berdasarkan pada bukti-bukti yang akurat.
d) Menganalisis hasil verifikasi dan membuat kesimpulan tentang hasil penyelidikan dumping yang ditemukan atau tidak bukti dumping dan kerugian yag diakibatkan barang dumping.
e) Jika tidak ditemukan bukti maka KADI akan menghentikan proses penyelidikan dan mengumumkan penghentian tersebut, namun apabila ditemukan dumping maka akan dilakukan tindakan sementara.

5) Tindakan Sementara

Tindakan Sementara yang dilakukan berupa Bea Masuk Anti Dumping Sementara (BMADS) oleh KADI dengan diberikannya laporan sementara hasil penyidikan kepada Menteri apabila ditemukan bukti permulaan yang cukup mengenai adanya barang Dumping yang menyebabkan kerugian dan diberitahukan kepada eksportir dan/atau eksportir produsen secara langsung melalui negara pengekspor, Pemohon atau IDN dan Importir.

38. Lihat Pasal 10 dan Jo. Pasal 25.
39. Lihat Article 5.1 Antidumping Code 1994.

Dengan catatan apabila marjin dumping telah ditemukan namun nilainya sangat kecil (*deminimis*) maka KADI akan memberhentikan tindakan penyelidikan, yang dimaksud dengan majin dumping *deminimis* adalah kurang dari 2% (dua persen) dari harga ekspor. Selain itu KADI juga membuktikan apakah dumping tersebut berdampak pada IDN atau tidak sehingga mengalami kerugian.

6) Penyelidikan Lanjutan

Tindakan Penyesuaian dapat dilakukan oleh KADI atau Eksportir dan/atau eksportir produsen paling lambat tujuh hari setelah pengenaan BMADS atau laporan pendahuluan hasil penyelidikan dengan cara penyesuaian harga atau penghentian ekspor barang dumping. Namun hal itu dapat ditolak ataupun diterima apabila hasil dari tindakan penyesuaian tidak lagi berdampak kerugian.[40] Tawaran tidakan penyesuian disampaikan paling lambat 7 (tujuh) hari sejak pengenaan BMADS atau laporan pendahuluan hasil penyelidikan apabila tidak ada pengenaan BMADS.

Apabila KADI menyetujui tindakan penyesuaian maka akan dituangkan dalam nota kesepakatan dengan eksportir dan/atau eksportir produsen menyampaikan pelaksanaan tindakan sementara kepada KADI secara berkala dan bersedia untuk di verifikasi atas pelaksanaan tindakan penyesuaian selain itu penyelidikan akan dilakukan penundaan atau penghentian, namun apabila terjadi pelanggaran terhadap nota kesepakatan maka akan dikenakan Tindakan Sementara atau KADI melanjutkan penyelidikan. Dan apabila KADI melakukan penolakan terhadap tawaran tidakan penyesuaian akan disampaikan secara tertulis kepada eksportir dan/atau eksportir produsen.

7) Akhir Penyelidikan atau Pengenaan Bea Masuk Anti Dumping

KADI akan melakukan pemubktian dalam tahap akhir penyelidikan, apakah benar telah terjadi dumping yang merugikan bagi IDN. Melalui analisisnya KADI akan menghitung besaran marjin dumping anatara nilai normal dan nilai ekspor barang dumping yang harus dibandingkan dengan nilai ekspor pada tingkat perdagangan yang sama (*same level of trade*) yang akan menentukan besaran BMAD.

Pengenaan BMAD dimulai sejak diberlakukannya Surat Keputusan Menteri Keuangan tentang pengenaan BMAD terhadap produk BjLAS Tiongkok dan Vietnam yang nantinya akan dijadikan dasar bagi Direktur Jendral Bea dan Cukai selaku bagian dari Menteri Keuangan yang melaksanakan pemungutan BMAD berdsarkan pada SE Direktur Jendral Bea dan Cukai No. SE-19/BC1997 tentang Petunjuk Pelaksanaan Bea Masuk Anti Dumping apabila terbukti melakukan dumping sesuai dengan ketentuan.

8) Peninjauan Kembali

Peninjauan Kembali dapat dilakukan atas permohonan atau inisiatif KADI sendiri. Permohonan paling cepat diajukan 12 (dua belas) bulan setelah berlakunya BMAD dengan menggunakan bahasa indonesia secara tertulis, namun hal BMAD dapat ditinjau berdasarkan pada permohonan dari eksportir dan/atau eksportir produsen atau Industri dalam negeri dan/atau importir yang kooperatif dalam proses penyelidikan, ata permohonan dari eksportir dan/atau eksportir produsen yang tidak melakukan ekspor barang dumping sebelum pengenaan BMAD. Peninjauan kembali terdiri atas *Interim Review* dan *Sunset Review* berikut penjelasannya:[41]

Interim Review diajukan oleh Eksportir dan/atau eksportir produsen untuk melakukan penghentian, untuk tidak dikenakan dan untuk melakukan besaran BMAD. Namun pengajuan ini juga dapat mendapatkan penolakan oleh KADI apabila terbukti dumping barangnya terbukti merugikan pasar Dalam Negeri. Hal ini dapat dilakukan dua belas bulan setelah Penetapan BMAD.[42] *Sunset Review* diajukan oleh Pemohon atau Industri Dalam Negeri untuk meminta perpanjangan pengeanaan BMAD baik disertai perubahan besaran ataupun tidak. Hal ini juga baru dapat dilakukan dua belas bulan setelah Penetapan BMAD.[43]

40. Lihat Pasal 22 jo. Pasal 24 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53/M-DAG/PER/9/2013 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Perdaganagan Republik Indonesia Nomor 76/M-DAG/PER/12/2012
41. Lihat Pasal 19
42. Lihat Pasal 20
43. Lihat Pasal 34 jo. Pasal 36

9) Upaya Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional

Dalam praktiknya Perdagangan Internasional tidaklah berjalan dengan baik begitu saja, terkadang tuduhan dumping yang dianggap oleh negara lain benar ternyata tidak benar dan berdampak pada pengenaan BMAD. Maka tujuaan pengenaan BMAD itu malah justru membuat rugi negara produsen dan melahirkan harga yang tidak *fair* bagi produsen dari negara pengekspor. Apabila hal tersebut terjadi, maka dapat dinaikan keforum WTO[44] melalui negara pelaku Industri yang dikenakan BMAD, sesuai dengan ketentuan dalam GATT bahwa negara dapat melakukan sanggahan atas nama perodusen yang di vonis kepada *The Committe on Antidumping Practices*.[45] Dibawah badan *The Dispute Settelement Body (*DSB*)*.[46] Dalam Pasal XIX GATT merupakan prinsip dasar *safeguards* yang diatur lebih lanjut dalam perjanjian *safeguards* (*Agreement on Safeguards*). *The Appellate Body* mengumumkan bahwa: " Hubungan antara pasal XIX GATT dari GATT-1994 dan perjanjian *safeguards* dalam pasal I dan II.1(a) perjanjian *safeguards*. *The Appellate Body* Menyimpulkan bahwa:" Setiap tindakan *safeguards* yang diterapkan setelah disepakatinya perjanjian WTO harus tunduk kepada ketentuan baik dalam perjanjian *safeguards* maupun pasal XIX GATT-1994

Penyelesaian sengketa yang dipimpin oleh Dispute Settlement Body (DSB) dan diatur dalam Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes yang diadopsi pada tahun 1994. Penyelesaian sengketa dalam WTO harus melalui beberapa tahap, yaitu[47]:

a. Konsultasi (Consultation) Para peserta diwajibkan untuk menyelesaikan sengketa melalui konsultasi terlebih dahulu. Jika dalam 60 hari tidak membuahkan hasil, maka penggugat dapat meminta DSB untuk mendirikan sebuah Panel.
b. Panel (The Panel) Panel terdiri dari 3 orang dalam memutuskan kasus yang terjadi dalam sebuah proses peradilan semu. Panel akan memberikan laporan (report) yang akan disirkulasikan selama 9 bulan setelah panel dibentuk. Laporan ini akan berlaku kecuali ditolak secara konsensus atau adanya upaya banding.
c. Banding (Appeal) Banding diajukan kepada Appellate Body (yang terdiri dari tiga anggota yang dipilih secara acak). Appellate Body dapat memperkuat, menambahkan, bahkan merubah fakta-fakta hukum dan kesimpulan dalam laporan yang dibuat oleh Panel, yang telah dikeluarkan dalam jangka 60-90 hari.
d. Pengawasan dari Pelaksanaan (Surveillance on Implementation) Anggota yang terbukti melanggar, harus melaksanakan kewajibannya setelah 30 hari putusan diadopsi DSB. Jika anggota tersebut gagal menjalankan kewajibannya (dalam jangka waktu tertentu, pada umumnya 8-15 bulan), maka kedua negara dapat bernegosiasi untuk menyepakati sebuah kompensasi. Jika hal ini masih tetap tidak berhasil, maka pihak yang menang dapat memohon izin kepada DSB untuk menerapkan pembalasan dalam bentuk sanksi perdagangan atau bentuk lainnya.

44. Lihat Christhoporus Barutu, (2) Ketentuan Anti Dumping, Subsidi dan Tindakan Pengamanan dalam GATT dan WTO, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 2. World Trade Organization merupakan satu-satunya organisasi internasional yang secara khusus mengatur dan memfasilitasi permasalahan perdagangan antarnegara yang berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa dan memberikan putusan penyelesaian bagi para anggotanya
45. Lihat Annex II World Trade Organization Agreement about Understanding on Rules and Prosedur Governing the Settelement of Dispute (URP-GSD)
46. Lihat Article 2 URP
47. The United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry and Economics, Economics and Trade Unit and The International Institute for Sustainable Development. Environment and Trade – A Handbook, (Canada: UNEP and IISD, 2000), 21.

C. Penutup

Upaya Penyelesaian Sengketa oleh Indonesia Terhadap Dumping Yang Dilakukan Republik Rakyat Tiongkok Dan Vietnam Di Indonesia. adalah melakukan tindakan antidumping dalam bentuk *defensive*, berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 dengan melakukan penyelidikan barang dumping terlebih dahulu sebagai dasar pertimbangan penentuan dumping dibawah Komite Anti Dumping Indonesia (KADI) untuk membuktikan bahwa BjLAS yang dijual oleh Tiongkok dan Vietnam apakah merupakan barang dumping atau bukan. Yang mana dilakukannya penyelidikan atas dasar Inisiatif dari KADI sendiri. KADI beranggapan bahwa Industri Dalam Negeri perlu dibantu karena mengalami kerugian. Proses penyelidikannya telah sampai pada tahap penyebaran Kuisioner. Adapun Upaya Penyesuaian dan Peninjauan Kembali dapat dilakukan dalam bentuk permohonan oleh Eksportir, Industri Dalam Negeri, Importir yang kooperatif selama penyelidikan ataupun inisiatif dari KADI sendiri. Dengan mengajukan permohonan Peninjauan Kembali berupa *interim review* untuk melakukan penghentian, pengenaan, tidak dikenakan ataupun perubahan besaran BMAD. Dalam melakukan Tindakan Antidumping langkah yang dilakukan harus dilakukan pemerintah pertama-tama adalah memperkuat Indusri Dalam Negeri terlebih dahulu, mengingat kerugian yang dialami Industri Dalam Negeri bukan berdasarkan pada dumping (*Less Than Normal Value*) maka tidak dapat dijadikan dasar sebagai pengenaan BMAD. Salah satunya dari aspek Regulasi terkait, Seperti perubahan Peraturan Menteri Perdagangan No.22 Tahun 2018 menjadi No.110 Tahun 2018 tentang pemindahan pemerikasaan baja impor dari *system past boarder* yang dilakukan oleh Kementrian Perdagangan dikembalikan kepada Meneteri Keuangan dibawah Bea Cukai dengan *system boarder*. Akan tetapi peraturan yang secara teknis teknis berupa Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur tentang pengecekan baja impor dilakukan kembali oleh Bea Cukai belum diterbitkan sehingga timbulah kekosongan hukum yang merugikan para produsen baja.

Daftar Pustaka

Agreement on Implementation of Article VI General Agreement on Tariff and Trade 1994 (Anti-Dumping Code).

Arnoud R Willems, Sven De Knop, and Jeremle Charles (Sidley Austin LLP), *The Handbook of Trade Enforcement 2012 (European Commision)*, Global Competition Review.

Badan Pusat Statistik, "Ekspor Besi dan Baja menurut tujuan negara utama periode 2012-2017", http://www.bps.go.id/staticable/2019/02/27/2033/ekspor-besi-baja-menurut-tujuan-negara-utama-2012-2017.html [diakses 8 september 2019].

David Held and Anthony McGrew. 2007. *Globalization Theory: Aproach and Controversies*. Cambridge: Polity.

Direktorat Bina Kelembagaan dan Sumber Jasa Konstruksi, Direktorat Jendral Bina Konstruksi, Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. *Katalog Produk Baja Ringan Konstruksi 2018* (edisi pertama: cetakan pertama, Oktober 2018).

Cambridge International Dictionary of English. 1995. Cambridge: Cambridge Unviersity Press.

Carig Van Grasstek. 2013. *History and the Future of World Trade Organization*. Published by World Trade Organization.;

Christoper Barutu. 2007. *Ketentuan Antidumping, Subsidi, dan Safeguard*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Henry Campbell Black. 1979. *Black's Law Dictionary*. West Publisihing Co.

Huala Adolf. 2018. *Prinsip Hukum Perdagangan Internasional*. Bandung: Refika.

Mark Skousen. 2001. *Teori-teori Ekonomi Modern*. Jakarta: Pernada.

John H. Jackson. 1997. *International Economic Law* (ed). R. Berhart.

Jonaedi Efendi. 2016. *Metode Penelitian Hukum dan Empiris*. Jakarta: Kencana.

Mark Wu. 2012. "Antidumping in Asia's Emerging Giants", Harvard International Law Journal Vol. 53, Number 1.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 66, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5225).

Peraturan Mentri Perdagangan RI Nomor 76/M-DAG/PER/9/2013 tentang Perubahan atas Pertauran Menteri Perdagangan RI nomor 76/M-DAG/PER/12/2012 tentang Tata Cara Penyelidikan dalam Rangka Pengenaan Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan, dan Pengamanan Perdagangan.

Peter Mahmud Marzuki. 2016. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Prenada Media Group.

Ralph Folsom. 2000. *International Bussiness Transaction*. St.Paul,minn.

Sri Redjeki Hartono. 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung: Bandar Maju.

Tan Ah Young: Secertary General, membaca "Performance of the ASEAN Iron and Steel Industry in 2017", South East Asia Iron and Steel Insitute (SEAISI), 2017.

Yulianto Syahyu. 2014. *Hukum Antidumping di Indonesia*. Jakarta: Ghalia.

Yustinus Andri DP, "Dugaan Dumping: RI Selidiki Baja Lapis Almunium Seng Asal Cina & Vietnam" *bisnis,* diakses 8 september 2019. https://ekonomi.bisnis.com/read/20190828/12/1141997/dugaan-dumping-ri-selidiki-baja-lapis-aluminium-seng-asal-china-vietnam.

Konstruksi Pertimbangan Hakim dalam Penerapan Prinsip Kebaruan (*Novelty*) pada Penyelesaian Sengketa Desain Industri

Adi Kurniawan
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: adikurniawan900@gmail.com
Naskah diterima: 13/6/2021, direvisi: 2/3/2022, disetujui: 7/3/2022

Abstract

The principle of novelty that applied on industrial design dispute settlement in Indonesia and United States of America shows that the principle of novelty applied based on Article 25:1 TRIPs Agreement namely 'significantly differ'. In IPR, Reward Theory explains that creators will be rewarded in the form of recognition. The Panel of Judges at Supreme Court judged that the comparison between the design of the motorcycle industry garuda owned by the Defendant did not significantly differ from the design of the motorcycle industry owned by plaintiff. In the United States, in interpreting novelty, the Court constructed the design by implementing "ordinary obeserver" and "point of novelty" that have long been the standard for assessing patent design infringement. The 'unequal' provisions are not explained by Act No. 31 of 2000 on Industrial Design. As one of the provisions governing the issue of indsutrial design in Indonesia, the law does not expressly state the application of the principle of novelty used. So there is a legal uncertainty in the application of novelty principles in the protection of industrial design in Indonesia so that it must be guided by Article 25:1 TRIPs Agreement.

Key word: novelty, industrial design, TRIPs.

Abstrak

Penerapan Prinsip Novelty dalam penyelesaian sengketa Desain Industri di Indonesia dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa prinsip kebaruan diterapkan berdasarkan Article 25:1 TRIPs Agreement yang merujuk pada 'significantly differ' atau perbedaan yang signifikan. Di dalam HaKI dikenal 'Reward Theory' yang menjelaskan bahwa pencipta akan diberikan penghargaan dalam bentuk pengakuan. Pada putusan Pengadilan Niaga menyatakan bahwa desain industri motor PT Anglo Sama Permata Motor (Tergugat) adalah baru dan tidak memiliki kesamaan dengan desain industri motor milik Honda Giken Kogyo Kabushiki Kaisha (Penggugat). Namun Majelis Hakim pada tingkat kasasi menilai bahwa perbandingan antara desain industri sepeda motor garuda milik Tergugat tidak berbeda secara signifikan dengan desain industri sepeda motor milik Penggugat. Di Amerika Serikat, dalam menafsirkan kebaruan, Pengadilan mengkonstruksikan desain paten yang diklaim dengan memberikan deskripsi verbal terperinci tentang produk dan menerapkan 'ordinary obeserver' dan 'point of novelty' yang telah lama menjadi standar untuk menilai pelanggaran desain paten. Namun ketentuan mengenai 'tidak sama' tidak dijelaskan oleh Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri dan tidak menyatakan secara tegas penerapan prinsip kebaruan yang digunakan sehingga terjadi ketidakpastian hukum pada penerapan prinsip kebaruan dalam penafsiran perlindungan desain industri secara preventif di Indonesia sehingga mesti berpedoman pada Article 25:1 TRIPs Agreement.

Kata kunci: prinsip kebaruan, desain industri, TRIPs.

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara yang ikut serta dalam ratifikasi Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), diantaranya adalah Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs Agreement) yang telah diratifikasi dengan Undang-undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization*, suatu ratifikasi perjanjian untuk mendirikan Organisasi Perdagangan Dunia. Pengesahan perjanjian-perjanjian tersebut mendukung pengesahan Paris Convention for the Protection of Industrial Property (*Paris Convention*) berdasarkan Keputusan Presiden No. 15 Tahun 1997 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1979 Tentang Pengesahan Paris Convention For The Protection of Industrial Property Dan Convention Establishing The World Intellectual Property Organization dan karenanya Indonesia perlu membentuk dan melengkapi hukum dalam negerinya.[1] Dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Indsutri, hak desain dicatat dalam daftar umum desain dan diberikan kepada pencipta oleh Negara dalam jangka waktu yang sah sejak diumumkan dalam buletin resmi Desain industri.[2] Teori penghargaan (*reward theory*) menjelaskan bahwa pencipta atau penemu diberi imbalan/penghargaan atas usaha yang dilakukan. Penghargaan dapat berupa pengakuan atas karya intelektual.[3] Sistem hak kekayaan intelektual Indonesia tidak terlepas dari sistem hak kekayaan intelektual yang dianut oleh sistem TRIPs dan segala implikasi yang terkait dengan penerapannya di Indonesia.[4]

Dengan diratifikasinya Perjanjian WTO (WTO Agreement), hal ini akan mempengaruhi pemberlakuan TRIPs (Trade-related Intellectual Property Rights) di Indonesia, sebuah klausul yang mengatur tentang hak atas kekayaan intelektual. Tujuan pelaksanaan TRIPs adalah untuk menjamin dan melindungi hak kekayaan intelektual karena merupakan salah satu syarat utama untuk meningkatkan investasi.[5] Itu tidak berubah sejak Undang-Undang Desain Industri diberlakukan pada tahun 2000. Hal ini berbeda dengan undang-undang di bidang hak kekayaan intelektual lainnya seperti hak cipta, paten dan merek yang telah diubah beberapa kali untuk mematuhi TRIPs. Undang-undang Desain pada dasarnya terdiri dari 57 pasal, yang berkaitan dengan definisi desain, persyaratan perlindungan desain yang tunduk pada desain, ruang lingkup hak, permohonan pendaftaran, pembatalan dan penyelesaian sengketa desain. Ini mengatur beberapa hal penting.[6] Pada intinya, keputusan kebaruan desain dibuat pada tiga tingkat perbandingan: identik, serupa, dan tidak serupa/berbeda, berdasarkan jenis produk dan kreasi desain. Hal ini karena desain industri melibatkan penciptaan visual produk, yang dilakukan oleh kreasi yang membentuk skala perbandingan visual dan tampilan visual untuk menentukan kebaruan desain. Perlindungan desain hanya tersedia jika desain terdaftar.[7] Tanpa registrasi, tidak ada perlindungan.[8]

Pentingnya desain yang terdaftar adalah agar menjamin kepentingan hukum pemilik hak atas desain industri untuk memfasilitasi bukti dan perlindungannya, meskipun dalam prinsip perlindungan akan diberikan sejak hak desain industri muncul, sementara kelahiran hak pada saat yang sama bermanifestasi dari seorang desainer. Namun, perlindungan desain baru ini konkret jika telah didaftarkan pada lembaga yang berwenang.[9] Inti dari objek pengaturan perlindungan hukum di bidang desain adalah karya dalam

---

1. Tim Redaksi Fokus Media, Kitab Undang-Undang Hak Kekayaan intelektual, (Bandung: Fokusmedia, 2006), 223.
2. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.
3. Khoirul Hidayah, Hukum Hak Kekayaan Intelektual, (Jawa Timur: Setara Press,2018), 8.
4. Agus Sardjono, Membumikan HKI di Indonesia, Cetakan Pertama, (Bandung: Nuansa Aulia, 2009), 4.
5. Ibid., 6.
6. Zico Armanto Mokoginta, "Perlindungan Hukum Atas Desain Industri Berdasarkan Undang-UndangUndang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri," Lex Privatum Vol. V/No.5/Jul/2017, 124.
7. Ranti Fauza Mayana, Kepastian Hukum Penilaian Kebaruan Desain Industri di Indonesia Berdasarkan Pendekatan Kekayaan Intelektual dan Perbandingan Hukum, Jurnal Litigasi, Vol. 18 (1), 2017, 180.
8. Khoirun Nissa, Protection of Industrial Design Law in the Enhancement of Economic Development in Indonesia, Journal of Private and Commercial Law, JPCL 3 (2), 2019, 78.
9. Muhamad Djumhana, Perkembangan Doktrin dan Teori Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), 46.

bentuk produk yang pada dasarnya adalah paten yang digunakan untuk memproduksi barang berulang kali. Elemen terakhir ini sebenarnya mencirikan dan bahkan menjadi kunci karena jika karakteristik ini hilang, konsepsi perlindungan hukum akan lebih tepat untuk memenuhi syarat sebagai hak cipta.[10] Hal inilah yang seharusnya sejalan dengan unsur-unsur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000. Namun sayangnya Indonesia belum mampu menjawab secara tegas. Kondisi ini tentu berpotensi menimbulkan problematika pada sengketa desain industri di Indonesia.

Perlindungan atas desain industri dalam era industri merupakan kekuatan pendorong terhadap iklim yang sehat dalam dunia industri. Hal tersebut dikarenakan ketentuan dalam bidang desain mengandung unsur utama adanya insentif yang adil dan adil untuk kegiatan penelitian dan pengembangan, dalam bentuk menjamin hak untuk tidak diperebutkan atas karya desain baru dari seorang desainer , disertai dengan imbalan nilai ekonomis jika desainnya digunakan dalam kehidupan.[11] Dalam praktiknya, terdapat beragam kelemahan pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Desain Industri. Kelemahan yang lain dari pelaksanaan Undang-Undang tersebut disebabkan oleh beberapa hal di antaranya implementasi aturan yang dimandatkan oleh Undang-Undang Desain Industri belum dilaksanakan secara utuh oleh pemerintah.[12] Sebagai Negara-negara maju, seperti halnya yang berlaku di Jepang dan Jerman yang menerapkan nilai kreatifitas, kemiripan dan karakter individual atas desain industri. Sementara di Indonesia, sistem hukum yang berlaku tidak mengenal hal tersebut. Meskipun desain industri tersebut sudah tidak baru namun apabila digabungkan dengan desain yang tidak baru lagi yang menjadikan tampilan bentuk desain menjadi baru dan berbeda dengan desain sebelumnya maka hal tersebut akan dianggap sebagai desain industi yang memenuhi unsur kebaruan *(novelty).*[13]

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan hukum normatif (yuridis normatif) atau juga disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.[14] Selain dari hal tersebut, diadakan juga pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum untuk kemudian mengupayakan suatu pemecahan atas permasalahan- permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.[15] Pada penelitian normatif dikenal disiplin hukum meliputi kajian substansi hukum sebagai disiplin perspektif (memberikan solusi) yang bersifat normatif, maupun karya hukum yang kajiannya dapat dibantu disiplin analitis yang bersifat empiris.[16] Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan *Statute Approach* dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang diangkat. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, *Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights* (TRIPs *Agreement*), Putusan Mahkamah Agung Nomor 022 K/N/HaKI/2005, serta dokumen pendukung dalam sengketa Lawman Armor Corporation melawan Winner International LLC dan Winner Holding LLC di United States Court. Bahan hukum sekunder yaitu buku, jurnal dan literatur pendukung. Bahan hukum tersebut kemudian dijabarkan secara sistematis untuk kemudian dilakukan analisis terhadap permasalahan yang diangkat dengan memanfaatkan metode interpretasi.

---

10. Bambang Kesowo, Perlindungan Hukum Serta Langkah-Langkah pembinaan oleh pemerintah dalam Bidang Hak Milik Intellektual, (Jakarta: PT Citra Aditya Bhakti, 1990), 7-8 .
11. Khoirun Nissa, Protection of Industrial Design Law, 78.
12. Ansori Sinungan, Perlindungan Desain Industri, Tantangan, dan Hambatan Dalam Praktiknya di Indonesia, (Bandung: Alumni, 2011), 324.
13. Rinitami Njadrijani dkk, Penerapan Asas Kebaharuan (Novelty) Dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Desain Industri Dari Tindakan Similiaritas Di Indonesia, Diponegoro Law Journal, Volume 5 nomor 3 tahun 2016, hlm 9-10.
14. Soerjono Soekamto dan Sri Mamudhi, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2003), 13-14.
15. Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 1996), 38.
16. Agus Brotosusilo, et.al., Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen, (Jakarta: Asia Foundation - Konsorsium Ilmu Hukum–Dep. PDK, 1994), 7.

B. Pembahasan

B.1. Prinsip Kebaruan (*Novelty*) dalam Perspektif Ilmiah Normatif

1. Perspektif Undang-Undang No. 31 Tahun 2000

Latar belakang dari lahirnya Undang-Undang Desain Industri di Indonesia dilatarbelakangi oleh motivasi dengan adanya 2 (dua) alasan. Pertama adalah terkait masalah kewajiban Indonesia sebagai anggota *World Trade Organization* (WTO) yang harus memberikan regulasi yang lebih baik mengenai perlindungan Desain Industri. Kedua, berkaitan dengan tekad pemerintah untuk memberikan perlindungan yang efektif terhadap berbagai bentuk pelanggaran desain industri seperti plagiarisme, pembajakan atau tiruan. Perlindungan yang lebih komprehensif diharapkan dapat menjadi faktor pendorong untuk meningkatkan kreativitas desainer dan sebagai kendaraan untuk menghasilkan desainer produktif.[17] Prinsip yang dianut dalam suatu permohonan desain industri adalah prinsip kebaruan (*novelty*). Kebaruan yang dimaksud yaitu pada saat desain industri didaftarkan, belum ada pengungkapan, belum pernah diumumkan atau digunakan. Prinsip tersebut diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.[18]

Desain industri dikatakan baru jika tidak memiliki kesamaan dengan pengungkapan-pengungkapan yang ada pada suatu entitas sebelumnya. Yang dimaksud dengan "baru" adalah tidak pernah ada atau diciptakan oleh siapa pun dan wajib dilindungi dengan hak industrial. Namun demikian, tidak ada batasan objektif terhadap kesan estetis suatu produk yang dapat membedakan dengan produk lain, dan dapat dikatakan "baru". Parameter kebaruan adalah wajib di industri, tetapi kesamaan mungkin terjadi. Apalagi dalam suasana peralatan produksi yang semakin canggih dan perdagangan bebas sangat mendukung kesamaan produk.[19]

Penerapan penilaian terhadap kebaruan dalam penyelesaian sengketa desain industri yang dilakukan dengan memeriksa secara substantif apakah desain terdaftar telah layak untuk mendapatkan Sertifikat Desain Industri atau belum tentu menjadi hal yang wajib dilakukan dalam penegakan hukum. Perlindungan hukum suatu desain didasarkan pada pendaftaran awal, tetapi tidak semua desain dapat didaftarkan.[20] Untuk memperoleh hak desain, desain harus memenuhi ketentuan Pasal 2 dan 4 Undang-Undang Desain. Dengan kata lain, desain harus baru dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan kesusilaan yang berlaku serta agama atau martabat.[21] Penilaian kebaruan desain adalah penilaian terhadap desain atau fitur desain yang diterapkan pada suatu produk berdasarkan aspek penciptaan, waktu, tempat, dan estetika.[22]

Undang-undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain yang hanya berlaku di Indonesia terhadap nilai kebaruan digunakan sebagai dasar untuk menolak atau mengizinkan permohonan pendaftaran Desain Industri. Hal ini berbeda dengan hukum desain yang berlaku di negara-negara Eropa yang mengakui fungsi teknisnya.[23] Di negara-negara industri seperti Jerman dan Jepang, nilai-nilai kesamaan, kreativitas dan

17. Tomi Suryo Utomo, Hak Kekayaan Intelektual (HKI) di Era Global (Sebuah Kajian kontemporer), (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 225.
18. Pasal 2 Undang-UndangUndang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri, "Ayat (1): Hak desain industri diberikan untuk desain industri yang baru; Ayat (2): Desain industri dianggap baru apabila pada tanggal penerimaan desain industri tersebut tidak sama dengan pengungkapan yang telah ada sebelumnya; Ayat (3): Pengungkapan sebelumnya, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) adalah pengungkapan desain industri yang sebelum tanggal penerimaan atau tanggal prioritas; telah diumumkan atau digunakan di Indonesia atau di luar Indonesia."
19. Muhammad Djumhana, 2006, Perkembangan Doktrin dan Teori, 116.
20. Dinar Aulia dan kholis Roisah, Implementasi Penilaian Kebaruan dan Prinsip itikad baik Dalam Perlindungan Desain Industri, Jurnal Law Reform, Volume 12, nomor 2, tahun 2016, 279-280.
21. Lihat Pasal 2 ayat 2 dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.
22. Andrieansjah Soeparman, Hak Desain Industri Berdasarkan Penilaian Kebaruan Desain Industri, (Bandung: Alumni, 2013), 94.
23. Lihat, e.g., Perlindungan Desain pada European Community dengan pengecualian hanya pada fitur atau tampilan produk yang dipandang dari fungsi teknisnya. Directive 98/71/EC, Pasal 7, European Parliament and of the Counsil, 13 Oktober 1998 tentang Perlindungan Hukum Desain.

individualitas terus diterapkan pada desain industri. Akan tetapi, sistem hukum Indonesia tidak mengizinkan hal tersebut, sehingga walaupun desain industri bukanlah hal baru, dapat digabungkan dengan desain baru untuk menciptakan tampilan desain baru, dan desain lama adalah desain industri baru (*novelty design*) untuk memenuhi persyaratan pendaftaran pada Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual di Indonesia.

Pendekatan yang digunakan dalam menentukan suatu desain memiliki persamaan atau ketidaksamaan mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain. Pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa suatu desain dianggap baru jika tidak sama dengan pengungkapan sebelumnya pada tanggal diterimanya desain tersebut. Pada artikel yang menggunakan kata "tidak sama", penjelasannya tidak menjelaskan arti atau batasan dari kata "tidak sama", dan kesamaan antara desain yang satu dengan yang lainnya sangat penting. berbeda. Hukum desain Indonesia lebih menekankan pada standar yang lebih akurat. Pertimbangan yang mendasari pemilihan kriteria tersebut adalah bahwa penerapan kriteria orisinalitas memerlukan pemeriksaan yang lebih kompleks, sedangkan pada saat Undang-Undang Desain diundangkan, persyaratan orisinalitas harus diperiksa sementara sumber daya yang tersedia masih sangat terbatas.[24]

2. Perspektif Pasal 25 TRIPs *Agreement*

Hak desain adalah hak milik yang menjamin bahwa pemilik hak mempunyai hak khusus untuk menggandakan desain untuk tujuan komersial. Langkah nyata berikutnya dalam melakukan ini adalah membuat desain, tetapi pemiliknya juga membuat dokumen atau catatan desain, memungkinkan pihak ketiga untuk membuat desain.[25] Implementasi dan penerapan desain didasarkan pada perjanjian internasional, Hak Kekayaan Intelektual (TRIPs) dari aspek yang terkait dengan perdagangan, dan Pasal 25 TRIPs membuat aturan untuk pemberian hak desain oleh semua negara anggota Perjanjian. Dipastikan hal itu bisa dilakukan. Berdasarkan Pasal 25 Perjanjian TRIPs, pemberian hak desain diberikan atas dasar kebaruan atau orisinalitas yang mensyaratkan bahwa desain yang terkait dengan hak desain berbeda secara signifikan atau tidak ada unsur kesamaan yang berlaku ebagai aturan umum sebelum tanggal pengajuan daftar.

Sebagai proses industri yang menyangkut kreativitas dan estetika suatu objek, desain industri sangat sulit dikategorikan dalam skema paten atau hak cipta perlindungan, apakah desain tersebut menyangkut tentang estetika, fungsi teknis, atau keduanya. Hal tersebut menyebabkan perselisihan bahkan di antara desainer industri itu sendiri.[26]

Pasal 25 TRIPs menjamin perlindungan desain industri yang dibuat secara independen dan bersifat baru atau asli.[27] Hal tersebut mengharuskan negara-negara anggota untuk melindungi desain "baru atau asli" ini melalui Undang-Undang Desain Industri atau Undang-Undang Hak Cipta. Dalam tuangan TRIPs tidak secara jelas mengamanatkan standar tertentu untuk objek yang dapat dilindungi dengan menggunakan kata "baru dan asli".[28] Namun, TRIPs merupakan perjanjian pertama yang lebih spesifik dalam hal standar minimum untuk jenis dan durasi perlindungan.

Standar tersebut mensyaratkan desain agar dilindungi dari penyalinan atau pembajakan selama minimal sepuluh tahun. Persyaratan untuk perlindungan terhadap penyalinan tampaknya memberikan penegasan bahwa penyalinan adalah masalah utama bagi desainer, dan pendekatan yang berfokus pada melindungi orisinalitas daripada kebaruan, adalah yang paling relevan untuk desain industri.[29] Persyaratan jangka waktu minimum jauh lebih sedikit daripada istilah hak cipta penuh, menunjukkan pengakuan penerapan desain industri dan penolakan pendekatan hak cipta penuh.[30]

---

24. Yoan Nursari Simanjuntak, Hak Industri: Sebuah Realitas Hukum dan Sosial, (Surabaya: Srikandi, 2006), 43.
25. Paul Torremans dan Jon Holyoak, Intellectual Property Law, (London: Butterworths, 1998), 324.
26. Susanna Monseau, The Challenge of Protecting Industrial Design in A Global Economy, Texas Intellectual Property Journal 495, Summer 2012, 499.
27. Lihat Pasal 25 ayat (1) Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights.
28. Susanna Monseau, The Challenge of Protecting Industrial Design, 522.
29. Ibid.
30. Ibid.

Di Amerika, desain industri didefinisikan sebagai produk dan sistem yang mengoptimalkan fungsi, nilai, dan penampilan untuk kepentingan bersama pengguna dan produsen.[31] Definisi ini menunjukkan bahwa desain industri adalah artikel fungsional dengan tujuan utilitarian dan desain kreatif. Oleh karena itu, melindungi desain industri menantang tradisi kekayaan intelektual yang membagi pasal fungsional dan kreatif menjadi kerangka hukum yang terpisah. Karena itu, upaya untuk menempatkan desain industri ke dalam kerangka hukum yang sudah ada sebelumnya pada akhirnya menghasilkan inkongruitas teoritis.[32]

Bukti teka-teki dunia atas perlindungan desain industri terlihat dalam upaya Organisasi Kekayaan Intelektual Dunia (WIPO) untuk membedakan materi pokok desain industri dari objek materi yang dapat dipatenkan. WIPO menyatakan bahwa desain industri mencakup penampilan atau fitur estetika dari suatu produk, sedangkan paten merujuk pada perlindungan atas penemuan yang menawarkan solusi secara teknis yang baru untuk suatu masalah.[33] WIPO secara implisit melucuti aspek fungsional dari perlindungan desain industri, termasuk produk fungsional yang melekat seperti furnitur, pencahayaan, dan perangkat listrik sebagai contoh produk yang memenuhi syarat untuk perlindungan desain industri.[34]

Dalam mengkurasi hak kekayaan intelektual apa pun, terlebih dahulu harus dipastikan mengenai kepatuhan terhadap kewajiban internasional.[35] Minimum substantif untuk perlindungan desain industri mensyaratkan desain untuk "dibuat secara independen" dan "baru atau asli".[36] Parameter kebijakan dalam menilai "baru atau asli" termasuk desain yang "tidak berbeda secara signifikan" adalah dari desain atau kombinasi yang telah diungkapkan dan diketahui.[37] TRIPs Pasal 25 ayat 1 juga memberikan standar dalam hal pertimbangan teknis atau fungsional.

TRIPs mulai efektif pada tahun 1994 dan dikelola oleh Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). TRIPs memberlakukan standar minimum untuk perlindungan kekayaan intelektual secara umum. Namun, hanya dua ketentuan TRIPs yang secara langsung mengacu pada perlindungan desain industri.[38] Pasal 25 TRIPs menetapkan persyaratan perlindungan, sedangkan Pasal 26 TRIPs mendefinisikan ruang lingkup perlindungan. Menurut Pasal 25 ayat (1) negara anggota TRIPs diperlukan untuk melindungi jenis desain industri tertentu. Maksud dari muatan Pasal di atas adalah *member state* harus menyediakan perlindungan desain industri yang dibuat secara independen di mana desain industri tersebut adalah asli atau baru. Negara Anggota atau *member state* dapat menetapkan bahwa desain tidaklah baru atau asli jika desain tersebut tidak memilik perbedaan secara signifikan dari desain yang diketahui atau kombinasi dari fitur desain yang diketahui. Anggota dapat memberikan bahwa perlindungan tersebut tidak akan meluas ke desain yang ditentukan secara mendasar oleh pertimbangan teknis atau fungsional.[39] Meskipun TRIPs memberikan beberapa panduan tentang persyaratan perlindungan (dibuat secara independen, baru atau asli), namun di dalamnya tidak memberikan definisi desain industri atau objek materi yang merupakan desain industri.[40]

TRIPs mengadopsi Konvensi Berne dan Paris tetapi tidak menempatkan klasifikasi yang berbeda mengenai sifat perlindungan desain. Oleh karena itu, masih belum jelas jenis perlindungan apa yang harus

31. Maggie Diamond, A Defense of Industrial Design Right in The United States, New York University, Journal of Intellectual Property and Entertainment Law, Volume 5 Fall 2015 Number 1, 4.
32. Ibid.
33. Frequently Asked Questions: IndustrialDesigns. WIPO.INT. Diakses pada 7 Juni 2021. https://www.wipo.int/designs/en/faq_industrialdesigns.html.
34. Ibid.
35. Maggie Diamond, A Defense of Industrial Design, 5.
36. Lihat Pasal 25 ayat (1) Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights.
37. Ibid.
38. Lena Schickl, Protection on Industrial Design in the United States and in the EU: Different Consepts or Different Labels?, The Journal of World Intellectual Property, Vol. 16 No. 1-2, 2013, 17.
39. Pasal 25 ayat (1) TRIPs, Diterjemahkan secara bebas oleh Penulis.
40. Lena Schickl, Protection on Industrial Design, 18.

diterapkan pada desain industri oleh negara-negara anggota.[41] Persyaratan "penciptaan independen" serta "orisinalitas" tampaknya menunjuk pada perlindungan hak cipta, sedangkan persyaratan "baru" mengacu pada perlindungan seperti paten atau rezim desain *sui generis*.[42] Selama ini TRIPs tidak menyelesaikan permasalahan tentang sifat perlindungan dan penjelasan yang lugas mengenai *novelty,* melainkan hanya menjamin standar minimum saja. Oleh karena itu, negara-negara anggota masih relatif bebas dalam menyusun Undang-Undang nasional mereka sedemikian rupa untuk mencocokkan dengan tujuan lokal mereka.

B.2. Pertimbangan Hakim dalam Menerapkan Prinsip *Novelty* di Indonesia dan *United States of America*

1. Putusan Mahkamah Agung Nomor 022 K/N/HaKI/2005

Pada sengketa desain industri yang melibatkan Honda Giken Kogyo Kabushiki Kaisha (Penggugat) melawan PT Anglo Sama Permata Motor (Tergugat), dalam gugatannya di Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya, Penggugat menyatakan telah mengajukan permohonan pendaftaran Desain Industri dengan judul "MOTOR SCOOTER" pada tanggal 19 Juni 2001 yang terdaftar di bawah No. ID 0 000 109 sebelum Tergugat mengajukan permohonan pendaftaran Desain Industri dengan judul "SEPEDA MOTOR GARUDA" pada tanggal 3 Oktober 2003. Honda sebagai Penggugat sebelumnya telah mengajukan keberatan terhadap permohonan pendaftaran Desain Industri atas nama Tergugat karena dianggap tidak memenuhi syarat 'kebaruan' oleg Undang-Undang Desain Industri.[43] Terhadap gugatan Penggugat tersebut Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya telah mengambil putusan, yaitu putusan tanggal 23 Februari 2005, Nomor : 05/HAKI/2004/PN.NIAGA.SBY., yang amarnya berbunyi menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya.[44]

Menurut pemohon/penggugat di Mahkamah Agung, Judex Facti seharusnya tidak menolak gugatan Pemohon Kasasi apabila mempertimbangkan Pasal 25 TRIPs. Indonesia telah menandatangani Perjanjian WTO sejak 1 Januari 1995. Bersamaan dengan penandatanganan sebagai anggota WTO, Indonesia secara otomatis menandatangani TRIPs.[45]

Pasal 25 ayat (1) menyatakan bahwa: Anggota dapat menentukan bahwa suatu desain bukanlah baru atau asli jika desain tersebut tidak berbeda secara signifikan dari desain yang diketahui atau kombinasi fungsi desain yang diketahui, dan perlindungan tersebut sebenarnya ditentukan secara teknis dan fungsional. desain yang akan dilakukan. Judex Facti berhak, karena Undang-Undang Desain tidak menentukan apa arti "sama", dan Anda perlu merujuk ke TRIPs untuk petunjuk tentang arti kata "sama".[46] Jika *Judex Facti* melakukan demikian, Pemohon menganggap bahwa putusan dalam perkara *aquo* akan diperoleh kesimpulan yang berbeda dari sebelumnya dan membenarkan Pemohon Kasasi/Penggugat karena Desain Industri "SEPEDA MOTOR GARUDA" atas nama Termohon Kasasi/Tergugat tidak berbeda secara signifikan dengan Desain Industri "MOTOR SCOOTER" atas nama Pemohon Kasasi/Penggugat.

Pertimbangan Majelis Hakim Kasasi juga mengacu pada poin ketidakbaruan atau tidak berbeda secara signifikan dengan alasan:[47]

a. Desain tersebut diumumkan, dijual, dan/atau dijual sebelum tergugat mengajukan permohonan pendaftaran desain pada tanggal 3 Oktober 2003;
b. Desain "Motor Garuda" yang diajukan oleh tergugat pada tanggal 3 Oktober 2003 adalah sama / identik atau meniru desain "motor skuter" yang diajukan oleh penggugat pada tanggal 19 Juni 2001 itu terdaftar dengan nomor ID 0 000109.

41. Ibid.
42. Ibid.
43. Putusan Mahkamah Agung Nomor 022 K/N/HaKI/2005, 3.
44. Ibid., 14.
45. Ibid., 19.
46. Ibid., 20.
47. Ibid., 40.

Mahkamah Agung memberikan pertimbangan mengenai pengertian "tidak sama" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Desain Industri karena tidak ada undang-undang atau peraturan yang menjelaskan arti "tidak sama", Mahkamah Agung berdasar pada Pasal 25 ayat (1) TRIPs untuk memberikan pertimbangan. Majelis Hakim menganggap bahwa pengertian tidak sama dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 adalah "berbeda secara signifikan" sesuai dengan yang dituangkan dalam TRIPs, dalam arti bahwa desain industri "Sepeda Motor Garuda" yang didaftarkan oleh Tergugat dianggap baru apabila pada tanggal penerimaan (tanggal 3 Oktober 2003) desain industri tersebut berbeda secara signifikan dengan "Sepeda Motor Garuda" yang telah ada pengungkapan sebelumnya (type 125 HS). Berdasarkan pada pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi dari Honda Giken Kogyo Kabushiki Kaisha atas pembatalan Desain Industri yang terdaftar atas nama PT Anglo Sama Permata Motor.

2. Kasus Lawman Armor Corporation Vs Winner International, LLC. (*The United States Court of Appeals for the Federal Circuit*)

Di Amerika Serikat tidak dikenal istilah desain industri seperti yang ada di Indonesia. Istilah yang digunakan di Amerika Serikat untuk merepresentasikan desain industri adalah paten desain di mana hal tersebut berarti bahwa perlindungan desain industri dipayungi oleh undang-undang paten Amerika. Paten di Amerika Serikat diatur oleh *Patent Act* (*35 U.S. Code*) yang memberikan mandat pada Kantor Paten dan Merek Dagang Amerika Serikat (USPTO). Jenis paten yang paling umum adalah paten utilitas. Paten utilitas memiliki durasi dua puluh tahun sejak tanggal pengarsipan, tetapi tidak dapat ditegakkan sampai setelah hari penerbitan. Paten desain melindungi desain hias. Paten tanaman melindungi varietas baru yang bereproduksi secara aseksual. Untuk mendapatkan perlindungan berdasarkan hukum AS, pemohon harus mengajukan permohonan paten ke USPTO, di mana ia akan ditinjau oleh pemeriksa untuk menentukan apakah penemuan tersebut dapat dipatenkan. Undang-Undang AS memberikan jaminan kepada pemegang hak paten untuk mengecualikan orang lain dari membuat, menggunakan, atau menjual penemuan.[48]

Salah satu kasus yang mempersoalkan tentang paten desain adalah Kasus Lawman Armor Corporation Vs Winner International, LLC. yang berperkara pada Pengadilan Banding Amerika Serikat. Pengadilan Banding Amerika Serikat (*The United States Court of Appeals for the Federal Circuit*)[49] menolak permohonan yang diajukan oleh Lawman Armor Corporation terhadap Winner International, LLC**,** di *The Federal Circuit*. Lawman menggugat paten desain yang dikeluarkan berkenaan dengan bagian kait geser dari kunci roda kemudi kendaraan. Dalam gugatan kedua yang diubah, Lawman menganggap bahwa Winner International membuat, menawarkan untuk dijual, dan menjual perangkat penguncian roda kemudi kendaraan dengan sebutan *Twin Hooks* dan *The Club Quad Hook System* dan model lainnya yang terdaftar dengan nomor '621 *Patent*'.

Panel berpegang teguh bahwa kesamaan elemen atas suatu kombinasi dari elemen yang dikenal (*known element*) tidak dapat dianggap sebagai titik kebaruan (*point of novelty*) untuk dijadikan sebagai dasar pelanggaran desain paten.[50] *Point of novelty* adalah istilah yang digunakan dalam hukum paten Amerika Serikat untuk membedakan unsur-unsur atau batasan dalam klaim paten yang konvensional atau dikenal dari unsur-unsur atau limitasi yang tidak konvensional atau dikenal.[51] Inti dari *point of novelty* adalah untuk

48. Patent Law In The United States. Summary of Patent Law. Bitlaw. Diakses 1 Maret 2022. https://www.bitlaw.com/patent/index.html.
49. Pengadilan Banding Amerika Serikat untuk Wilayah Federal adalah pengadilan banding federal dengan yurisdiksi banding. Ia mendengar banding berdasarkan pokok perkara dan putusannya dapat diajukan banding ke Mahkamah Agung Amerika Serikat (Supreme Court).
50. Daniel Adam Nadel, The Elusive Point of Novelty Test Leaves Design Patent Infringement in Limbo: A Critique of Lawman Armor Corporation v. Winner International, LLC, The Federal Circuit Bar Journal Vol. 17 No. 3, 2008, 343.
51. Point of Novelty. The IT Law Wiki. Diakses pada 10 Juni 2021. https://itlaw.wikia.org/wiki/Point_of_novelty.

membuktikan kebaruan maka dibutuhkan bukti bahwa desain tergugat atau termohon sesuai dengan aspek desain yang dipatenkan yang memiliki perbedaan dengan karya sebelumnya.[52] Di antara delapan *point of novelty* yang diajukan oleh Lawman, *Panel* menganggap bahwa *point of novelty* tersebut adalah elemen yang dikenal (*known element*) karena sebelumnya pada *trial court,* Master Lock Company mengintervensi ke dalam sengketa antara Lawman dan Winner. Master Lock Company menunjukkan sembilan *point of novelty* yang identik dengan '621 *patent'* . Lawman menunjukkan *point of novelty* yang terdapat pada produk Winner yang memiliki kesamaan dengan *point of novelty* yang ada pada karya sebelumnya (621 *patent*) namun dianggap gagal dalam menyajikan material issu dari fakta yang ada.

Dalam penolakan terhadap bantahan Lawman, Majelis Hakim menyatakan bahwa jika kombinasi elemen lama yang ditunjukkan dalam karya sebelumnya itu sendiri cukup untuk menegaskan suatu tes *point of novelty* dari desain yang baru, itu akan menjadi desain langka yang tidak akan memiliki titik kebaruan. Efek praktis dari pendapat yang dikemukakan Lawman dalam gugatannya akan mengeliminasi signifikansi dari tes *point of novelty* dalam menentukan pelanggaran desain paten, dan membuka ruang untuk memberikan perlindungan paten terhadap desain yang sebenarnya tidak mempunyai perbedaan signifikan dari karya sebelumnya.[53]

Majelis Hakim Banding (*panel*) menganggap bahwa tampilan keseluruhan desain tidak dapat menjadi titik kebaruan (*point of novelty*). Majelis Hakim juga tidak bermaksud untuk menimbulkan keraguan atas keputusan sebelumnya yang menunjukkan bahwa dalam keadaan yang sesuai, kombinasi elemen desain itu sendiri dapat dianggap sebagai titik kebaruan.[54] Sebelumnya terdapat dua putusan pengadilan yang menganggap bahwa elemen desain lama yang dikombinasikan dan menjadi suatu desain baru dapat dapat dikategorikan titik kebaruan.[55]

Panel, menanggapi jawaban dari Lawman dan menegaskan bahwa telah menolak permohonan dan menyatakan kembali bahwa *point of novelty* dalam desain paten tidak dapat menjadi kombinasi dari elemen desain yang dikenal, artinya, desain paten tidak valid jika merupakan suatu kombinasi dari elemen desain yang dikenal, bahkan jika kombinasinya adalah baru dan desain yang dilihat secara keseluruhan memenuhi kriteria untuk dinyatakan berbeda.[56] Pandangan hukum dalam pengambilan keputusan tersebut diakui bertentangan dengan bobot preseden wilayah federal dan seperti yang diketahui oleh beberapa *amici curiae*, akan memiliki efek buruk yang serius pada hukum desain paten.

Kekhawatirannya adalah pengadilan dianggap tidak menjalankan kewajiban untuk memberikan hukum paten yang konsisten, bijaksana dan dapat diandalkan oleh penemu, pegiat paten Kantor Paten , dan pengadilan negeri tingkat pertama.[57] Lebih lanjut *Panel* menegaskan kembali bahwa desain paten tidak dianggap baru dari sudut pandang desain secara keseluruhan, dan bahwa kombinasi baru berdasarkan tampilan keseluruhan desain tidak dapat menjadi titik kebaruan.[58] Meskipun terjadi perbedaan dalam pertimbangan dan pandangan hukum, Pengadilan memiliki kewajiban untuk menyelesaikan konflik tersebut ketika telah muncul. *Panel* telah menegaskan kembali bahwa desain paten tidak valid jika merupakan suatu kombinasi dari elemen desain yang dikenal, bahkan ketika kombinasinya baru dan khas.[59]

52. Daniel Adam Nadel, The Elusive Point of Novelty, 346.
53. Lawman Armor Corp. V. Winner Intern., LLC, Cite as 449 F.3d 1192 (Fed. Cir. 2006)
54. Ibid.
55. Daniel Adam Nadel, The Elusive Point of Novelty, 343.
56. Lawman Armor Corp. V. Winner Intern., LLC. No. 2005–1253. Supplemental Opinion on Petition for Rehearing. United States Court of Appeals, Federal Circuit. May 31, 2006.
57. Ibid.
58. Ibid.
59. Ibid.

Di Amerika Serikat, dalam menafsirkan kebaruan, Pengadilan mengkonstruksikan paten yang diklaim dengan memberikan deskripsi verbal terperinci tentang produk. Kemudian menerapkan tes *"ordinary obeserver"* (pengamat normal) dan "*point of novelty"* yang telah lama menjadi standar untuk menilai pelanggaran desain paten.[60] Penentuan *novelty* dari suatu paten desain, selain menggunakan "*point of novelty",* Amerika Serikat menerapkan "pengamat normal" yang bertindak sebagai juri untuk menentukan secara visual kebaruan produk yang disengketakan untuk menentukan kebaruan dari paten desain. Berlaku juga. Prinsip kebaruan yang berlaku di Amerika Serikat adalah paten desain dianggap baru jika tidak melanggar spesifikasi dasar produk sebelumnya dan tidak tampak menyerupai desain yang ada di pasaran atau digunakan secara luas dan desain harus dilihat sebagai satu kesatuan yang harus menciptakan kesan baru dengan kasat mata.[61]

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Terdapat dua simpulan yang diambil berdasarkan pada pembahasan secara keseluruhan. **Pertama**, prinsip yang diterapkan pada suatu permohonan desain industri adalah prinsip kebaruan (*novelty*). Kebaruan yang dimaksud yaitu pada saat desain industri didaftarkan, belum ada pengungkapan, belum pernah diumumkan atau digunakan. Prinsip tersebut diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri. Dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri menggunakan kata "tidak sama". Hal tersebut mengacu pada prinsip kebaruan (*novelty*) dalam TRIPs, Berdasarkan Pasal 25 Perjanjian TRIPs Pemberian hak desain industri tersebut diberikan atas dasar kebaruan atau orisinil, di mana desain yang diberikan hak desain industri disyaratkan harus mempunyai perbedaan secara signifikan atau tidak ada unsur persamaan pada pokoknya dengan desain industri yang telah ada sebelum tanggal permohonan pendaftaran. Pada muatan penjelasan Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri tidak menjelaskan pengertian maupun batasan kata "tidak sama" ataupun kemiripan antara desain yang satu dengan desain yang lain sehingga dapat dikatakan mempunyai unsur persamaan pada pokoknya atau berbeda. Di dalam TRIPs, parameter kebijakan dalam menilai "baru atau asli" termasuk desain yang "tidak berbeda secara signifikan" adalah dari desain atau kombinasi yang telah diungkapkan dan diketahui. Namun, dalam muatan TRIPs tidak secara jelas mengamanatkan standar tertentu untuk objek yang dapat dilindungi dengan menggunakan kata "baru dan asli". Oleh karena itu, negara-negara anggota masih relatif bebas dalam menyusun Undang-Undang nasional mereka sedemikian rupa untuk mencocokkan dengan tujuan lokal mereka.

Kedua, Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 022 K/N/HaKI/2005 mempertimbangkan mengenai pengertian "tidak sama" sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 31 Tahun 2000, oleh karena tidak ada peraturan perundang-undangan yang menjelaskan mengenai pengertian "tidak sama", maka Mahkamah Agung berpedoman pada Pasal 25 ayat (1) TRIPs (*Agreement on Trade Related Aspects of Intelectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods*). Sementara di Amerika Serikat, metode penempatan kriteria yang digunakan dalam menafsirkan kebaruan yaitu Pengadilan mengkonstruksikan paten yang diklaim dengan memberikan deskripsi verbal

60. Goodwin Procter. Federal Circuit Rejects "Point of Novelty" Test for Design Patent Infringement. IP Alert. 26 September 2008, Diakses 10 Juni 2021. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiC-6rYzJHxAhVTU30KHd4RA8YQFjAOegQIGRAD&url=https%3A%2F%2Fwww.goodwinlaw.com%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FNewsletters%2FIP%2520Alert%2F2008%2FFederal_Circuit_Rejects_Point_of_Novelty_Test_for_Design_Patent_Infringement_September_26_2008.ashx&usg=AOvVaw0V5aTiJHiYrbn5NnFIq3Cf.

61. Agitya Kresna Adiyan, Penerapan Prinsip Kebaruan (Novelty) Dalam Perlindungan Desain Industri Di Indonesia (Studi Kasus Desain Industri Iphone 3G Apple Inc. v. Galaxy S Samsung Electronics Co.Ltd), Jurnal Ilmiah Syarat Kesarjanaan Fakultas Hukum Brawijaya, 2013, 19-20.

terperinci tentang produk. Kemudian menerapkan tes *"ordinary obeserver"* dan "*point of novelty"* yang telah lama menjadi standar untuk menilai pelanggaran desain paten. Selain menggunakan "titik kebaruan", Amerika Serikat juga memiliki "pengamat biasa" yang bertindak sebagai juri untuk menentukan secara visual kebaruan produk yang dipersengketakan saat menentukan kebaruan paten desain. Prinsip kebaruan yang dianut di Amerika Serikat adalah paten desain tidak melanggar spesifikasi dasar produk sebelumnya dan sudah mendapatkan paten desain. Desain dipandang sebagai bagian dari keseluruhan yang harus memberikan kesan baru dipandang oleh mata.

C.2. Saran

Perlu adanya rumusan ketentuan terbaru serta penjelasan dalam Undang-Undang Desain Industri yang lebih rinci dalam menerjemahkan kata "tidak sama" untuk menentukan kebaruan suatu desain industri. Hal tersebut menjadi penting agar dapat memberikan kepastian hukum serta tafsiran yang jelas dalam hal penentuan batas dari ruang lingkup perlindungan hak desain industri serta mencegah terjadinya praktek persaingan usaha yang tidak sehat. Selain itu, perlu dirumuskan mengenai metode standar dalam menilai unsur-unsur kebaruan dalam suatu desain industri agar memudahkan validasi pada saat proses pendaftaran dan mempersempit ruang multi interpretasi hakim dalam mengadili suatu sengketa desain industri.

Daftar Pustaka

Brotosusilo, Agus et.al. 1994. Penulisan Hukum: Buku Pegangan Dosen. Jakarta: Asia Foundation - Konsorsium Ilmu Hukum–Dep. PDK.

Djumhana, Muhamad. 2006. Perkembangan Doktrin dan Teori Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Hidayah Khoirul. 2018. Hukum Hak Kekayaan Intelektual. Jawa Timur: Setara Press.

Kesowo, Bambang. 1990. Perlindungan Hukum Serta Langkah-Langkah Pembinaan Oleh Pemerintah Dalam Bidang Hak Milik Intelektual. Jakarta: PT Citra Aditya Bhakti.

Sardjono, Agus. 2009. Membumikan HKI di Indonesia. Cetakan Pertama. Bandung: Nuansa Aulia.

Simanjuntak, Yoan Nursari. 2006. Hak Industri: Sebuah Realitas Hukum dan Sosial. Surabaya: Srikandi.

Sinungan, Ansori. 2011. Perlindungan Desain Industri, Tantangan, dan Hambatan Dalam Praktiknya di Indonesia. Bandung: Alumni.

Sunggono, Bambang. 1996. Metodologi Penelitian Hukum. Jakarta: PT RajaGrafindo.

Soekamto, Soerjono dan Sri Mamudhi. 2003. Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat. Jakarta: PT Grafindo Persada.

Soeparman, Andrieansjah. 2013. Hak Desain Industri Berdasarkan Penilaian Kebaruan Desain Industri. Bandung: Alumni.

Tim Redaksi Fokus Media. 2006. Kitab Undang-Undang Hak Kekayaan Intelektual. Bandung: Fokusmedia.

Torremans, Paul dan Jon Holyoak. 1998. Intellectual Property Law. London: Butterworths.

Utomo, Tomi Suryo. 2010. Hak Kekayaan Intelektual (HKI) di Era Global (Sebuah Kajian kontemporer). Yogyakarta: Graha Ilmu.

Agitya Kresna Adiyan. 2013. Penerapan Prinsip Kebaruan (*Novelty*) Dalam Perlindungan Desain Industri Di Indonesia (Studi Kasus Desain Industri Iphone 3G *Apple Inc. v.* Galaxy S *Samsung Electronics Co.Ltd*), Jurnal Ilmiah Syarat Kesarjanaan Fakultas Hukum Brawijaya.

Daniel Adam Nadel. 2008. The Elusive Point of Novelty Test Leaves Design Patent Infringement in Limbo: A Critique of Lawman Armor Corporation v. Winner International, LLC, The Federal Circuit Bar Journal Vol. 17 No. 3.

Dinar Aulia dan kholis Roisah. 2016. Implementasi Penilaian Kebaruan dan Prinsip itikad baik Dalam Perlindungan Desain Industri. Jurnal Law Reform Volume 12 Nomor 2.

Khoirun Nissa. 2019. Protection of Industrial Design Law in the Enhancement of Economic Development in Indonesia. Journal of Private and Commercial Law JPCL 3 (2).

Lena Schickl. 2013. Protection on Industrial Design in the United States and in the EU: Different Consepts or Different Labals?. The Journal of World Intellectual Property. Volume 16 Nomor 1-2.

Maggie Diamond. 2015. A Defense of Industrial Design Right in The United States. Journal of Intellectual Property and Entertainment Law Volume 5 Fall 2015 Number 1.

Njatrijani Rinitami dkk. 2016. Penerapan Asas Kebaharuan *(Novelty)* dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Desain Industri dari Tindakan Simiaritas di Indonesia. Diponegoro Law Journal. Vol.5 No. 3.

Ranti Fauza Mayana. 2017. Kepastian Hukum Penilaian Kebaruan Desain Industri di Indonesia Berdasarkan Pendekatan Kekayaan Intelektual dan Perbandingan Hukum. Jurnal Litigasi Volume 18 Nomor 1.

Susanna Monseau. 2012. The Challenge of Protecting Industrial Design in A Global Economy. Texas Intellectual Property Journal 495.

Zico Armanto Mokoginta. 2017. Perlindungan Hukum Atas Desain Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri. Lex Privatum Volume V Nomor 5.

Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual Property Rights.

Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization

Directive 98/71/EC, European Parliament and of the Counsil, 13 October 1998.

Lawman Armor Corp. Vs. Winner Intern., LLC, Cite as 449 F.3d 1192 (Fed. Cir. 2006)

Putusan Mahkamah Agung Nomor 022 K/N/HaKI/2005

Frequently Asked Questions: IndustrialDesigns. WIPO.INT. Diakses pada 7 Juni 2021. https://www.wipo.int/designs/en/faq_industrialdesigns.html.

Point of Novelty. IT Law Wiki. Diakses 10 Juni 2021. https://itlaw.wikia.org/wiki/Point_of_novelty.

Goodwin Procter. Federal Circuit Rejects "Point of Novelty" Test for Design Patent Infringement. IP Alert. 28 September 2008. Diakses 10 Juni 2021.https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiC-6rYzJHxAhVTU30KHd4RA8YQFjAOegQIGRAD&url=https%3A%2F%2Fwww.goodwinlaw.com%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FPublications%2FNewsletters%2FIP%2520Alert%2F2008%2FFederal_Circuit_Rejects_Point_of_Novelty_Test_for_Design_Patent_Infringement_September_26_2008.ashx&usg=AOvVaw0V5aTiJHiYrbn5NnFIq3Cf.

Patent Law in The United States, "Summary of Patent Law," *Bitlaw*, diakses 1 Maret 2022. https://www.bitlaw.com/patent/index.html.