ISSN 0216-1338

Jurnal LEGISLASI INDONESIA

Vol. 19 No. 3 - September 2022

Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik

Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

Melokalkan Hak Asasi Manusia Melalui Kepariwisataan Inklusif: Landasan Pembaharuan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan

Peraturan Daerah Horison dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (Tinjauan Yuridis Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing)

Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif

Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Partisipatif

Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Peluang Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi

Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan untuk Mewujudkan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah

Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak atas Tanah

JLI	Vol. 19	Nomor 3	Jakarta September 2022	Hlm 292-434	ISSN 0216-1338

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

Jurnal LEGISLASI INDONESIA
Vol. 19 No. 3 - September 2022 Hlm 292-434

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 nonkementerian maupun yang menaruh perhatian terhadap isu-isu legislasi di Indonesia.

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Pembina	:	Dr. Dhahana Putra, Bc.IP., S.H., M.Si.
Penanggung jawab	:	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. Susi Dwi Harijanti
   Fakultas Hukum Universitas Padjajaran
2. Prof. Irwansyah
   Fakultas Hukum Universitas Makassar
3. Prof. Galang Asmara
   (Fakultas Hukum Universitas Mataram
4. Dr. Indah Dwi Qurbani
   Fakultas Hukum Universitas Indonesia
5. Dr. Sunny ummul Firdaus
   Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
6. Dr. Oce Madril
   Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
7. Dr. Lita Tyesta ALW
   Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
8. Dr. Febrian, S.H., M.S.
   Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
9. Dr. Fitriani Ahlan Sjarif
   Fakultas Hukum Universitas Indonesia
10. Dr. Rodiyah
    Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
11. Dr. Rofi Wahanisa
    Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang
12. Dr. Dyah Ochtorina S.
    Fakultas Hukum Universitas Jember

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 3 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 3 Tahun 2022 dipublikasikan secara elektronik melalui laman *e-jurnal.peraturan.go.id.*

JLI Volume 19 Nomor 3 Tahun 2022 membahas mengenai Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik; Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara; Melokalkan Hak Asasi Manusia Melalui Kepariwisataan Inklusif: Landasan Pembaharuan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan; Peraturan Daerah Horison dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (Tinjauan Yuridis Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing); Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif; Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Partisipatif; Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Peluang Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi; Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan untuk Mewujudkan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah; dan Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah.

Redaksi JLI mengucapkan terima kasih dan memberikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Susi Dwi Harijanti, S.H. LL.M, Ph.D; Prof. Irwansyah, S.H., M.H; Prof. Galang Asmara, S.H., M.Hum; Dr. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H; Dr. Lita Tyesta, S.H., M.Hum; dan Dr. Febrian, S.H., M.S; Dr. Indah Dwi Qurbani, S.H., M.H; Dr. Oce Madril, S.H., LL.M; Dr. Fitriani Ahlan Sjarif; Dr. Rodiyah, S.H., S.Pd., M.Si; Dr. Rofi Wahanisa, S.H., M.H; dan Dr. Dyah Ochtorina S., S.H, M.Hum sebagai Mitra Bestari yang telah memberikan telaahan, penilaian dan saran terhadap artikel Jurnal Legislasi Indonesia.

Saran dan kritik pembaca guna perbaikan dan penyempurnaan isi Jurnal Legislasi Indonesia serta sumbangan pemikiran dalam bentuk tulisan dari pembaca sangat kami harapkan.

Jakarta, September 2022

Salam Redaksi

DAFTAR ISI

Dari Redaksi..... i

Daftar Isi..... ii

Artikel:

Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik

Anang Dwiatmoko & Harsanto Nursadi..... 292-306

Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

Amelia Haryanti, Sri Utaminingsih, Yulita Pujilestari..... 307-319

Melokalkan Hak Asasi Manusia Melalui Kepariwisataan Inklusif: Landasan Pembaharuan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan

Inna Junaenah..... 320-335

Peraturan Daerah Horison dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (Tinjauan Yuridis Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing)

Wisnu Indaryanto & Anita Marthasari..... 336-352

Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif

Ayon Diniyanto..... 353-367

Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ardilafiza, Beni Kurnia Illahi, Amancik, Annisa Salsabila..... 368-379

Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Partisipatif

Aprilian Sumodiningrat, Azuan Helmi, Tb Rifat..... 380-395

Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Peluang Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi

Desip Trinanda, Yuliandri Yuliandri, Khairul Fahmi..... 396-409

Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan untuk Mewujudkan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah

Putra Perdana Ahmad Saifulloh..... 410-424

Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah

Ni Putu Diah Anjeni Werdhi Wahari & I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari..... 425-434

Problematika dan Penataan Pembentukan Peraturan Daerah Melalui Harmonisasi yang Sentralistik

Anang Dwiatmoko[a] & Harsanto Nursadi[b]
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email: [a]anang.hk@gmail.com & [b]harsanto@ui.ac.id
Naskah diterima: 20/5/2022, direvisi: 19/8/2022, disetujui: 22/8/2022

Abstract

The focus of the research as a subject of discussion is the issue of the obligation to implement harmonization of regional regulations in a centralized era. The purpose of writing the article is to find out the problems of structuring the formation of Regional Regulations through the implementation of harmonization by the central government. The type of research used is normative juridical research. Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation through Law Number 15 of 2019, the Minister of Law and Human Rights then issued a Circular Letter of the Minister of Law and Human Rights Number M.HH.-01. PP.04.02 of 2019 concerning Procedures and Procedures for Harmonization, Unification, and Consolidation of the Conception of Draft Regional Regulations of the latest Draft Regional Regulations were revoked by Circular Letter of the Minister of Law and Human Rights Number M.HH.-01.PP.04.02 of 2022. Through the Amendment to Law Number 11 of 2011, and the SE Minister of Law and Human Rights, plus the provisions of the Job Creation Act and the draft of the Second Amendment Bill of Law Number 12 of 2011, the implementation of harmonization activities of Regional Regulations originating from both the proposal of the Regional Head and the proposal of the DPRD was originally held horizontally by the local government to shift to the vertical scope of the central government. The results of the study indicate that the harmonization of centralized, directed to realize the Regional Regulations both Provincial and Regency/City that is effective, do not overlap and do not conflict with the policies set by the central government. This is intended to make the laws and regulations orderly and also achieve harmony.

Keywords: centralized, harmonization, regional regulations.

Abstrak

Fokus penelitian sebagai pokok bahasan ialah persoalan kewajiban pelaksanaan harmonisasi rancangan Peraturan Daerah di era yang sentralistik. Penulisan artikel bertujuan untuk mengetahui problematika penataan pembentukan Peraturan Daerah melalui pelaksanaan harmonisasi oleh pemerintah pusat. Jenis penelitian yang digunakan yakni penelitian yuridis normatif. Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui UU Nomor 15 Tahun 2019, Menteri Hukum dan HAM lantas melahirkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2019 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah yang terbaru dicabut dengan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2022. Melalui Perubahan UU Nomor 11 Tahun 2011, dan SE Menteri Hukum dan HAM, ditambah ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011, pelaksanaan kegiatan harmonisasi Peraturan Daerah yang berasal baik dari usulan Kepala Daerah maupun usulan DPRD semula diselenggarakan secara horizontal oleh pemerintah daerah menjadi beralih ke lingkup vertikal pemerintah pusat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa harmonisasi yang sentralistik, diarahkan guna mewujudkan Peraturan Daerah baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota yang efektif, tidak tumpang tindih dan tidak bertentangan dengan kebijakan yang ditetapkan pemerintah pusat. Hal dimaksud menjadikan peraturan perundang-undangan tertata dan juga tercapai keselarasan.

Kata Kunci: harmonisasi, peraturan daerah, sentralistik.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dibentuk menggunakan teknik *omnibus law* atau *omnibus bill*[1], didalamnya turut menata produk hukum berupa peraturan daerah sebagai salah satu dari sekian banyak materi yang diatur. Keberadaan pengaturan Perda dalam UU Cipta Kerja khususnya pada Bagian Pemerintahan Daerah, dimaksudkan agar suatu Perda tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, yang dalam penyusunannya membutuhkan koordinasi dengan pemerintah pusat.[2] Dengan adanya Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, DPR bersama pemerintah lantas menyusun RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mengakomodir metode *omnibus law*.[3]

Keberadaan peraturan daerah sendiri ditujukan untuk mengatur dan mengurus suatu daerah sehingga seirama dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat di daerah. Peraturan Daerah menjadi salah satu produk hukum yang penting sebagai bagian dalam sistem hukum nasional.[4]

Peraturan Daerah merupakan bentuk kesepakatan tertulis yang secara atribusi menjadi hak otonomi daerah. Setiap daerah memiliki otoritas membentuk Perda guna menjalankan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun dalam kaitannya sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, pemerintah daerah maka harus mampu memahami kebutuhan masyarakat di daerah yang lebih lanjut dituangkan dalam materi muatan suatu peraturan daerah. Adapun materi muatan suatu Perda yakni guna terselenggaranya otonomi daerah dan tugas pembantuan serta sebagai penjabaran lebih lanjut daripada peraturan perundangan yang lebih tinggi.[5]

Seperti jenis peraturan perundang-undangannya lainnya, umumnya didapati beberapa tahapan yang harus ditapaki dalam membentuk Perda mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.[6] Pada tahapan penyusunan Perda, terdapat kegiatan yang dikenal dengan harmonisasi. Mekanisme pelaksanaan harmonisasi Perda, selain berlandaskan undang-undang juga didasari oleh Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai aturan pelaksana UU Nomor 12 Tahun 2011. Selain ketentuan undang-undang dan aturan pelaksananya tersebut, secara teknis juga terdapat aturan Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 yang turut mengamanatkan keterlibatan fungsional perancang dalam proses harmonisasi membentuk peraturan di daerah.

Penataan dalam membentuk peraturan perundang-undangan memasuki periode penting pada tahun 2019. Undang-undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan perubahan melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang ditandatangani Presiden pada tanggal 2 Oktober 2019. Perubahan ditujukan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundangan yang berkesinambungan,

---

1. In legislative practice, a bill including in one act various separate and distinct matters, and particularly one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment. Thelawdictionary.org, diakses pada tanggal 23 April 2022, https://thelawdictionary.org/omnibus-bill/.
2. Lihat Pasal 176 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (LN Tahun 2020 Nomor 245, TLN Nomor 6573).
3. BPSDM Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, Yasonna: Pemerintah Patuhi Putusan MK tentang UU Cipta Kerja Demi Kepastian Hukum, 04 Februari 2022, diakses pada tanggal 23 April 2022, https://bpsdm.kemenkumham.go.id/berita-utama/yasonna-pemerintah-patuhi-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja-demi-kepastian-hukum.
4. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Depok: Rajawali Pers, 2017), 21.
5. Lihat Pasal 236 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN 5587)
6. Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN Tahun 2011 Nomor 82, TLN 5234).

sehingga langkah penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan semenjak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan dapat tercapai.[7]

Ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 15 Tahun 2019, tercantum substansi baru perihal pengharmonisasian suatu Raperda. Namun perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut, belum diurai secara rinci mekanisme pelaksanaan pengharmonisasian suatu Raperda.[8] Pengaturan lengkap tentang mekanisme pengharmonisasian Raperda terbit setelah di tahun yang sama Menteri Hukum dan HAM mengeluarkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02. Surat Edaran Menkumham yang merupakan peraturan kebijakan *(beleidsregel)* tersebut, mengatur Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah.

Kini berdasarkan Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM serta berlandaskan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru, maka terdapat perubahan mekanisme pengharmonisasian terhadap rancangan Perda bahkan termasuk rancangan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Kegiatan harmonisasi atas Perda yang semula lingkup horizontal beralih ke lingkup vertikal pemerintah pusat. Dengan demikian secara eksplisit ketentuan yang baru tersebut menggeser peran daripada pemerintah di daerah khususnya dalam mengawal pembentukan Peraturan Daerah.[9] Setidaknya sejumlah Perda yang tidak tertib masih diketemui sebelum ketentuan harmonisasi beralih ke mekanisme yang sentralistik.

Tabel 1

Jumlah Peraturan Daerah Bermasalah Hasil Temuan Tahun 2019

NO.	SUBSTANSI PERDA BERMASALAH	JUMLAH
1	Pajak Retribusi	235
2	Perizinan	63
3	Ketenagakerjaan	7
4	KTR, Non Pungutan, TJSL dan Pertambangan	42
	Jumlah	347

Sumber: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)

Meski dalam menyusun Perda turut melibatkan tenaga perancang dengan berbagai payung aturan sinkronisasi, namun tetap saja banyak produk hukum tersebut disinyalir masih terdapat pertentangan bahkan tidak sedikit yang dianulir dikemudian hari. Berdasarkan hal tersebut, tulisan ini akan memaparkan problematika penataan pembentukan Peraturan Daerah dan dampak kewajiban pelaksanaan harmonisasi rancangan Peraturan Daerah yang sentralistik dalam pembuatan Peraturan Daerah yang harmonis.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah jenis penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.[10] Menurut Sugeng Istanto, penelitian hukum adalah penelitian yang diterapkan atau diberlakukan khusus pada ilmu hukum.[11] Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, dan pendekatan kasus. Adapun instrumen pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini meliputi studi pustaka yang diperoleh dari data sekunder seperti buku-buku, jurnal penelitian, artikel maupun dokumen-dokumen resmi pemerintah yang terkait dengan peraturan perundang-undangan.

7. Kementerian Sekretariat Negara, "Presiden mengesahkan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", Jumat, 11 Oktober 2019, diakses pada tanggal 8 April 2022, https://setneg.go.id/baca/index/presiden_mengesahkan_undang_undang_perubahan_atas_undang_undang_nomor_12_tahun_2011_tentang_pembentukan_peraturan_perundang_undangan.
8. Lihat Pasal 58 dan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN Tahun 2019 Nomor 183, TLN Nomor 6398).
9. Kadek Tegar Wacika, Made Gde Subha Karma Resen, , "Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Yang Diajukan Kepala Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019," Jurnal Kertha Semaya 9 (2021): 1577–1589.
10. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), 13-14.
11. F. Sugeng Istanto, Penelitian Hukum, (Yogyakarta: CV Ganda, 2017), 29.

B. Pembahasan

Prinsip negara hukum Indonesia yang hendak dikuatkan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan olehnya menuntut ketertiban tidak hanya pada dasar peraturan itu sendiri namun juga tertib dalam pembentukannya. Ketidaktertiban peraturan perundang-undangan dikarenakan sejumlah variabel mulai dari jenis peraturan yang kurang termonitor sebagai peraturan perundang-undangan sampai pada ketidaksesuaian materi muatan dalam pembentukan peraturan hingga ketidakjelasan tingkatan peraturan.[12]

B.1. Problematika Penataan Pembentukan Peraturan Daerah

Periode tahun 2016 pernah tercatat revisi dan pembatalan peraturan daerah dengan angka fantastis sebesar 3143 Perda. Banyaknya Perda yang kemudian dimentahkan kala itu menunjukkan fakta terjadi disharmoni antara Perda yang dibentuk dengan peraturan diatasnya.[13] Permasalahan ketidakharmonian Perda bukanlah hal ringan serta cepat penyelesaiannya. Identifikasi juga menemukan penyebab pasti ketidakharmonian patut ditelisik mendalam sehingga solusi atas persoalan pembentukan Perda dapat dipecahkan.

Catatan kegagalan menciptakan Perda yang tertib tidak saja meninggalkan sejarah namun juga menyisakan problematika terkait kewenangan. Bagaimana terkait konteks otoritas eksekutif dalam melakukan reviu berujung rekomendasi mencabut, merubah dan tetap memberlakukan Perda dirasa kurang tepat. Hal demikian disebabkan irisan kewenangan yang lekat dengan fungsi yudikatif melalui *judicial review* baik yang dijalankan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Oleh sebab itu otoritas pemerintah sebagai pemrakarsa Perda seharusnya kompeten untuk melakukan *executive preview*. Proses *preview* oleh pemerintah dilakukan melalui berbagai proses koordinasi dan sinkronisasi sampai pada suatu Perda disahkan sehingga suatu regulasi daerah yang diproduksi menjadi harmonis.

Selain tercapainya peraturan harmonis semenjak hulu hingga hilir, terdapat tantangan bagaimana agar dalam membentuk peraturan daerah lantas tidak menimbulkan problematika baru. Dampak positif pembentukan Perda harus dapat dirasakan seperti mendorong pembangunan daerah dan kesinambungan program pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat.[14] Problematika lainnya juga tergambar ketika pemerintah daerah hendak menyusun perencanaan dalam membentuk Perda. Ketidakmatangan dalam merencanakan Perda memiliki dampak tidak berfungsinya Perda juga tidak tercapai tujuan objektif bagi masyarakat di daerah.

Terdapat tiga fungsi daripada suatu peraturan daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan ialah fungsi peraturan daerah yang pertama. Sedangkan fungsi kedua dan ketiga yakni menampung kondisi khusus daerah serta sebagai media penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[15] Fungsi peraturan daerah tersebut dapat menyebabkan problematika khususnya dalam perumusan materi muatan. Di satu sisi suatu Perda dapat sebagai rumusan otonom yang tidak terikat, namun disisi lainnya muatan Perda berisi rumusan yang subordinatif (terikat). Olehnya demi kepastian perundang-undangan, keberadaan rumusan materi muatan Perda menjadi penting dan dibutuhkan.[16]

---

12. Bayu Dwi Anggono, "Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi" dalam Eddy Mulyono, et. al (Ed), Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Penataan Regulasi di Indonesia, (Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017), 898.
13. Dani Muhtada, Ayon Diniyanti, "Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan dan Strategi di Era Otonomi Daerah" dalam Eddy Mulyono, et. al (Ed), Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Penataan Regulasi di Indonesia, (Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017), 109.
14. Ibid., 114.
15. Ahmad Redi, Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 104.
16. Maria Farida Indrati, Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi "Gesetzgebungwissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan", (Depok: Badan Penerbit FH UI, 2021), 407.

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011[17] telah mengatur pelaksanaan harmonisasi suatu Perda. Selain ketentuan tersebut, terdapat pula aturan yang dikeluarkan oleh Menteri Hukum dan HAM selaku menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan pada tahun 2018.[18]

Selain sejumlah aturan di atas, juga terdapat pengaturan harmonisasi Perda dalam konteks otonomi daerah. Sejumlah regulasi yang menyebut pelaksanaan harmonisasi Perda diantaranya Undang-Undang Pemerintah Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Produk Hukum Daerah yang terakhir diubah tahun 2018 melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120.

Dalam konteks otonomi daerah, Permendagri tersebut di atas menggunakan nomenklatur berbeda dengan substansi yang hampir sama dengan peraturan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa tahapan yang diatur dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 yakni, *Pertama,* tahap perencanaan Perda[19]; *Kedua,* tahap penyusunan Perda, yakni penyelarasan naskah akademik[20], *Ketiga*, tahap pembahasan yang melibatkan kepala daerah dan DPRD dengan pembinaan oleh Menteri Dalam Negeri atau dikenal sebagai tahap fasilitasi khususnya bagi raperda yang bersifat wajib[21], *Keempat,* tahap diajukannya nomor register Raperda oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi dan diajukan oleh Bupati/Walikota kepada Gubernur sebagai wakil pusat untuk Raperda Kabupaten/Kota yang paling lama 3 hari sejak masing-masing kepala daerah menerima Raperda hasil dari DPRD[22], *Kelima,* tahap klarifikasi atas Perda yang telah diundangkan, dimana dilakukan oleh Mendagri untuk klarifikasi Perda Provinsi dan oleh Sekda atas nama Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota yang prosesnya dilakukan dalam jangka waktu 15 hari terhitung sejak Perda diterima[23].

Dampak positif kehadiran Perda selain bagi pembangunan nasional juga membawa dampak negatif apabila tidak dikelola dengan baik. Munculnya dampak negatif Perda disebabkan materi muatan suatu Perda terbukti kontradiktif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta berlawanan dengan kepentingan umum dan/atau kesusilaan.[24]

---

17. Terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN Tahun 2021 Nomor 186).
18. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah dilakukan berdasarkan permohonan tertulis dari Pemrakarsa kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah dengan melampirkan a. penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik raperda; dan b. Rancangan peraturan perundang-undangan. Lihat Pasal 6 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.
19. Lihat Pasal 15 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (BN Nomor 157).
20. Lihat Pasal 23 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (BN Nomor 157).
21. Lihat Pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (BN Nomor 157).
22. Lihat Pasal 100 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (BN Nomor 157).
23. Lihat Pasal 127A Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (BN Nomor 157).
24. Lihat Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN 5587).

Meski telah banyak instrumen hukum untuk mengatur kewajiban harmonisasi Perda, namun KPPOD berdasarkan hasil temuannya masih menjumpai ratusan Perda yang bermasalah.[25] Lahirnya Perda bermasalah, oleh KPPOD dianalisa dari suatu persoalan mendasar seperti: *Pertama*, partisipasi publik masih terbilang minim dalam pembentukan Perda, *Kedua*, masih ditemukannya masalah di aspek yuridis, substantif, dan prinsip dalam materi muatan Perda sehingga menciptakan dampak negatif khususnya bagi ekonomi, *Ketiga*, Kemendagri yang kurang optimal dalam menangani Perda, *Keempat*, kurang kondusifnya ekosistem pembentuk kebijakan karena masih adanya konflik kepentingan antara legislatif dan eksekutif sehingga Perda yang disusun tidak memperhatikan kebutuhan masyarakat di daerah.[26]

Persoalan masih terdapatnya Perda yang bermasalah meski telah terdapat berbagai kebijakan Pemerintah, menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan pada kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah tersebut. Bahkan paska MK menerbitkan putusan yang membatalkan kewenangan Mendagri maupun Gubernur untuk mencabut Perda, nyatanya Pemerintah masih belum memberikan respon terbaik. Kondisi demikian ditunjukkan dari tidak adanya grand strategi dari Pemerintah dalam memberikan kepastian bahwa peraturan yang tingkatannya diatas Perda dapat selaras sehingga tidak terjadi disharmoni.[27] Walau demikian telah lahir Permenkumham nomor 2 tahun 2019 sebagai perangkat yang dijadikan solusi praktis dan sekaligus kontribusi daripada mengatasi persoalan disharmoni melalui saluran non-yudisial.[28] Dalam *beleid* dimaksud menyangkut juga penyelesaian jalur mediasi terhadap disharmoni suatu Perda.[29]

Adapun beberapa problematika dari kewajiban pelaksanaan harmonisasi sentralistik suatu Raperda yang secara umum dihadapi bagi pemerintah pusat, yakni:

1. Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) khususnya tenaga perancang peraturan perundang-undangan di Kanwil Kemenkumhan pada tiap provinsi masih belum memadai dalam melakukan harmonisasi Perda di daerah.[30] Sementara perancang di daerah juga tidak sama dalam hal kemampuan akibat belum meratanya pelaksanaan pembinaan kompetensi.[31]
2. Orientasi kewajiban harmonisiasi Perda di daerah oleh Kanwil Kemenkumham hanya terkesan untuk memenuhi syarat formil dengan menggunakan pola *(template)* yang telah dibuat oleh pusat sehingga tidak maksimal dalam memetakan apakah suatu Perda bertentangan atau bersesuaian dengan peraturan perundang-undangan baik setingkat maupun peraturan yang lebih tinggi.[32]

Sementara problematika dari kewajiban pelaksanaan harmonisasi sentralistik yang dihadapi oleh pemerintah daerah, antara lain yakni:

1. Perubahan kewenangan untuk mengkontrol pembentukan Perda yang semula ada pada lingkup horizontal pemerintah daerah menjadi vertikal di tangan pemerintah pusat akan merubah paradigma bagi daerah yang semula mendapatkan review terhadap Perda yang diusulkan menjadi represif terhadap Perda yang hendak dibuat pemerintah daerah.[33]

---

25. KPPOD.org, KPPOD Temukan 347 Perda Bermasalah Penghambat Investasi, 20 November 2019, diakses pada tanggal 23 April 2022, https://www.kppod.org/berita/view?id=733.
26. Ibid.
27. Bayu Dwi Anggono, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Perundang-Undangan di Indonesia, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), 244.
28. Evi Hastuti, Fence Wantu, and Lusiana Margareth Tijow, "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi," Gorontalo Law Review 3.2 (2020): 137–152.
29. Jenis peraturan perundang-undangan yang diperiksa melalui Mediasi adalah: a. Peraturan Menteri; b. Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian; c. Peraturan dari Lembaga Non Struktural; dan d. Peraturan perundang-undangan di daerah. Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-undangan Melalui Mediasi (BN Nomor 127).
30. Enny Nurbaningsih, Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas, (Depok: Rajawali Pers, 2019), 339.
31. Reni Oktri, Upaya Pembinaan Kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Tesis, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019), 101.
32. Enny Nurbaningsih, loc.cit.
33. Aditya Syaprillah, "Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview," Borneo Law Review 3, no. 2 (November 25, 2019): 96–112.

2. Proses harmonisasi Perda yang wajib berlandaskan Pancasila sesuai Permenkumham Nomor 22 Tahun 2018 dengan turut melibatkan BPIP akan membutuhkan waktu ekstra bagi daerah dalam membentuk Perda. Kondisi demikian mengingat sebelum Kanwil Kemenkumham menerbitkan surat keterangan selesai harmonisasi, terlebih dahulu dibutuhkan surat keterangan tertulis dari BPIP yang menyatakan bahwa suatu Perda tidak bertentangan dengan Pancasila. Hal tersebut bertolak dari keberadaan BPIP yang hanya ada di Pusat sementara jumlah Perda yang diusulkan pemerintah daerah untuk kemudian diproses tentu tidaklah sedikit.[34]
3. Terdapatnya praktek selain kewajiban harmonisasi Perda oleh Kanwil Kemenkumham yakni melalui *executive preview* yang dijalankan Kementerian Dalam Negeri namun belum didukung instrumen dan pedoman agar pelaksanaannya menjadi efektif. [35]

B.2. Dampak Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Sentralistik

Secara umum, cermat dan mendalam Roscoe Pound mengurai *sociological jurisprudence* dalam enam alasan penting. Diantara alasan tersebut menyebutkan jika peraturan perundangan sebagai studi hukum mampu memperbaiki kondisi sosial melalui beragam cara. Melingkupi bagaimana cara membentuk peraturan hingga tercapai suatu tujuan sosial termasuk dengan dampak yang diciptakan.[36]

Tahapan penting yang ditempatkan sebagai bagian dari persiapan pembentukan Perda salah satunya adalah pelaksanaan harmonisasi Raperda. Harmonisasi diartikan sebagai keselarasan, kecocokan, dan keserasian. Apabila definisi tersebut dikaitkan dengan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan, maka suatu peraturan perundang-undangan memiliki keselarasan, kecocokan, dan keserasian dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Terkait pembahasan penghamonisasian raperda, terlebih dahulu akan merujuk pada jenis harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Terdapat dua macam harmonisasi peraturan perundang-undangan yakni harmonisasi secara vertikal dan harmonisasi secara horizontal. Harmonisasi vertikal adalah pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sedangkan harmonisasi horizontal memperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat dalam menyusun peraturan. Harmonisasi vertikal erat kaitannya dengan asas *lex posteriori derogate legi prori.*[37]

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mempunyai beberapa alasan perlunya dilakukan harmonisasi Raperda, yaitu:[38] *Pertama,* Perda dapat diuji oleh Pemerintah melalui *executive review* selain proses *judicial review* Mahkamah Agung. *Kedua*, terjaminnya kegiatan pembentukan Perda yang taat asas demi kepastian hukum. *Ketiga*, terdapat hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menjadi satu ketentuan dimana saling tergantung dan terkait satu sama lain antar sub peraturan perundangannya dalam prinsip negara kesatuan; dan *keempat,* pemerintahan daerah terhindar dari kerugian material dan moril.

Tahapan pengharmonisasian Raperda merupakan bagian dari tahapan pembentukan Perda. Namun tidak semua jenjang pembentukan Perda terdapat pengharmonisasian Perda oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai organisasi pembina pembuatan peraturan[39] menilik Raperda arahan DPRD diproses oleh Balegda. Pengharmonisasian Raperda difokuskan pada tahap penyusunan dan pembahasan.

---

34. Enny Nurbaningsih, op.cit., 343.
35. Hermi Sari BN, Galang Asmara, and Zunnuraeni Zunnuraeni, "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif Oleh Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia," Jurnal Dinamika Sosial Budaya 22, no. 2 (December 16, 2020): 314. doi: http://dx.doi.org/10.26623/jdsb.v22i2.2470.
36. RB. Soemanto, Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah, (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 2006), 102.
37. Ibid., 320.
38. Ibid., 325.
39. Lihat Pasal 99A Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN Tahun 2019 Nomor 183, TLN Nomor 6398).

Raperda berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011, dapat berasal dari DPRD atau Kepala Daerah (Gubernur, atau Bupati/Walikota). Apabila Raperda disusun oleh DPRD, maka Raperda dapat disiapkan oleh anggota komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.[40] Inisiatif Raperda oleh DPRD dijamin oleh undang-undang dan merupakan hak anggota DPRD.[41]

Sementara itu, Raperda yang inisiatif penyusunannya dari Kepala Daerah, dilaksanakan melalui Sekretariat Daerah atau biro hukum/bagian hukum dengan beberapa mekanisme.[42] *Kesatu*, pimpinan unit kerja atau tim antar unit kerja yang ditunjuk Kepala Daerah menyusun draf Perda menyangkut materi muatan yang akan diatur. Konsep Raperda tersebut tadi dilampiri dengan pokok-pokok pikiran yang terdiri dari maksud dan tujuan pengaturan, dasar hukum, materi yang akan diatur dan keterikatan dengan beragam regulasi. *Kedua*, konsep Raperda dari unit kerja diserahkan kepada Sekretariat Daerah untuk selanjutnya menugaskan biro hukum/bagian hukum melakukan harmonisasi materi muatan Raperda. *Ketiga*, biro hukum/bagian hukum akan mengundang pimpinan unit kerja maupun unit kerja yang lain untuk menyempurnakan konsep Raperda yang diajukan. *Keempat*, penyempurnaan dan finalisasi dilakukan oleh biro hukum/bagian hukum dan diteruskan kepada Kepala Daerah untuk diperiksa. Konsep akhir berubah menjadi Raperda apabila telah disetujui Kepala Daerah. *Kelima*, Kepala Daerah menyampaikan Raperda kepada Ketua DPRD disertai pengantar untuk memperoleh persetujuan. [43]

Ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang perubahan keduanya diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2022 mengurai perbedaan mekanisme dalam pembentukan Perda. Perubahan tata cara tersebut diatur dalam Pasal 58 ayat (2) untuk Provinsi dan ketentuan baru Pasal 97D yang berlaku juga bagi Kabupaten/Kota sebagaimana Pasal 63 serta bentuk rancangan peraturan kepala daerah. Perubahan tersebut menjadikan proses harmonisasi Perda menjadi ke arah sentralistik di bawah koordinasi pemerintah pusat. Harmonisasi yang sentralistik semakin dikuatkan oleh ketentuan dalam naskah rancangan perubahan kedua UU Nomor 12 Tahun 2011.[44] Tabel 2 menunjukkan perbandingan setelah ketentuan perubahan kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 disahkan:

Tabel 2
Perbandingan Pasal 58 dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, dan Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011

UU NOMOR 12 TAHUN 2011	PERUBAHAN UU NOMOR 12 TAHUN 2011	PERUBAHAN KEDUA UU NOMOR 12 TAHUN 2011
Pasal 58	*Pasal 58*	*Pasal 58*
(1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.	*(1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.*	*(1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dan dari Gubernur dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan.*
(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	*(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*	*(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan instansi vertikal Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan.*

40. Hermi Sari BN, loc.cit.
41. Ibid.
42. Ibid.
43. Ibid.
44. Lihat Pasal 58 draf Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan per tanggal 2 Februari 2022, https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20220204-112222-9722.pdf.

Selain melihat persandingan pada Pasal 58, perlu pula menyimak ketentuan baru pada Pasal 97D UU 13/2022 yang bunyinya:

"Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 berlaku mutatis mutandis terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan kepala daerah Provinsi dan rancangan peraturan kepala daerah Kabupaten/Kota."

Pengharmonisasian konsepsi Raperda Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.[45] Pada ketentuan terdahulu kegiatan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan dilakukan oleh biro hukum dan dapat melibatkan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.[46] Sementara itu pengaturan pengharmonisasian saat ini dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga di luar pemerintah daerah. Hal tersebut tadi merupakan respon tepat sebagai awal perbaikan agar setiap Perda yang dihasilkan dapat dilaksanakan dan tidak kontraproduktif dengan peraturan diatasnya.[47]

Pengharmonisasian konsepsi dilakukan terhadap Rancangan Perda maupun Rancangan Perkada hasil Rapat Panitia Antarperangkat Daerah yang anggota Panitia Antarperangkat Daerah telah menyatakan setuju melalui parafnya. Pengharmonisasian tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham. Adapun tahapan pengharmonisasian konsepsi Rancangan Perda juga Perkada berdasarkan SE Menkumham adalah sebagaima terlihat pada Tabel 3:[48]

Tabel 3
Tahapan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah	Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Kepala Daerah
1. Tahap permohonan pengharmonisasian. Pertama untuk Rancangan Perda prakarasa dari Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yakni pemrakarsa mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Kanwil Kemenkumham dengan melampirkan kelengkapan dokumen persyaratan, berupa: a) naskah akademik atau penjelasan/keterangan; b) keputusan mengenai pembentukan Panitia Antarperangkat Daerah; c) Rancangan Peraturan Daerah yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota Panitia Antarperangkat Daerah; dan d) Izin pembentukan Rancangan Perda bagi rancangan Perda yang tidak masuk dalam daftar Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Sedangkan untuk Raperda prakarasa dari DPRD maka dokumen yang disyaratkan meli puti: a) naskah akademik atau penjelasan/keterangan; b) hasil pengkajian Rancangan Peraturan Daerah oleh Badan Legislasi Daerah; dan c) Rancangan Peraturan Daerah yang terdapat paraf persetujuan Pimpinan DPRD. 2. Tahap pemeriksaan administratif oleh Kanwil Kemenkumham terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap oleh Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Kantor Wilayah Kemenkumham. 3. Tahap analisis konsepsi, dimana para Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kemenkumham melakukan analisa atas Rancangan Perda untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan dengan berpedoman pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 4. Pembuatan Berita Acara yang ditandatangani perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian dan Kepala Divisi yang memimpin rapat pengharmonisasian juga disetujui oleh Kepala Kanwil Kemenkumham. 5. Paraf persetujuan, yakni tahapan dimana setiap lembar naskah Rancangan Perda diberikan paraf oleh wakil peserta rapat pengharmonisasian. 6. Pembuatan surat selesai harmonisasi oleh Kepala Kanwil Kemenkumham yang menyatakan apabila substansi hasil harmonisasi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik sejajar, yang lebih tinggi maupun putusan pengadilan sehingga dapat ditindaklanjuti pada tahap selanjutnya. 7. Tahap penyampaian selesai harmonisasi oleh Kanwil Kemenkumhan kepada Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD dengan menyertakan surat selesai harmonisasi dan Berita Acara pengharmonisasian.	1. Tahap permohonan pengharmonisasian Rancangan Perkada Provinsi, Kabupaten/Kota menyertakan dokumen: a) penjelasan/keterangan atas Rancangan Perkada dari perangkat daerah pemrakarsa; dan b) Rancangan Perkada yang terlah diparaf persetujuan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum. 2. Tahap pemeriksaan administratif oleh Kanwil Kemenkumham terhitung sejak tanggal permohonan diterima secara lengkap oleh Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Kantor Wilayah Kemenkumham. 3. Tahap analisis konsepsi, dimana para Perancang Peraturan Perundang-Undangan Kantor Wilayah Kemenkumham melakukan analisa atas Rancangan Perkada untuk melihat kejelasan konsepsi terhadap substansi dan teknik penyusunan dengan berpedoman pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. 4. Pembuatan Berita Acara yang ditandatangani perangkat daerah yang mengajukan permohonan pengharmonisasian dan Kepala Divisi yang memimpin rapat pengharmonisasian juga disetujui oleh Kepala Kanwil Kemenkumham. 5. Paraf persetujuan, yakni tahapan dimana setiap lembar naskah Rancangan Perkada diberikan paraf oleh wakil peserta rapat pengharmonisasian. 6. Pembuatan surat selesai harmonisasi oleh Kepala Kanwil Kemenkumham yang menyatakan apabila substansi hasil harmonisasi tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, baik sejajar, yang lebih tinggi maupun putusan pengadilan sehingga dapat ditindaklanjuti pada tahap selanjutnya. 7. Tahap penyampaian selesai harmonisasi oleh Kanwil Kemenkumham kepada Kepala Daerah dengan menyertakan surat selesai harmonisasi dan Berita Acara pengharmonisasian.

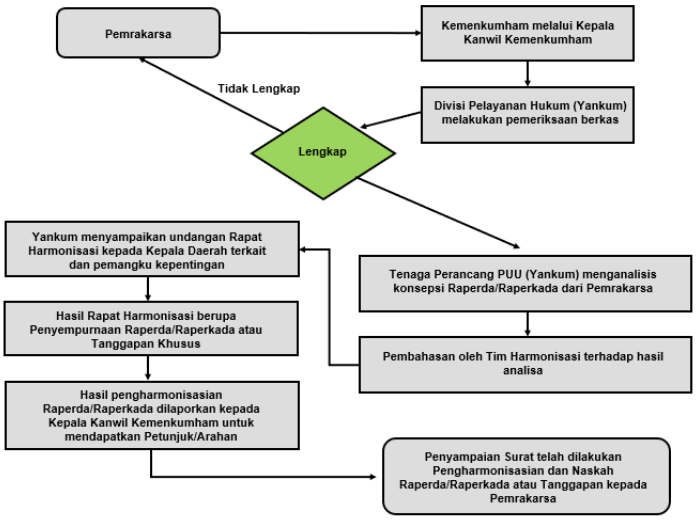
45. Lihat Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

46. Sopiani, Zainal Mubaraq, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 2 (June 30, 2020): 146. doi: https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.623.

47. Ibid.

48. Lihat angka 5 huruf c Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Adapun alur pelaksanaan harmonisasi sesuai ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2019 jo. SE Menkumham Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2019 secara ringkas diterangkan dalam Gambar 1.



Gambar 1
Alur Prosedur Pengharmonisasian Raperda atau Raperkada usulan Pemerintah Daerah oleh Kementerian Hukum dan HAM

Pelaksanaan kewajiban harmonisasi Perda ditujukan untuk menyelaraskan konsep Perda dengan teknik penyusunan dan mencapai kesepakatan atas substansi yang hendak diatur. Tidak kalah penting, harmonisasi dilaksanakan guna mensinkronkan rancangan perda dengan Pancasila, konstitusi, juga pelbagai aturan baik yang sederajat atau dengan peraturan yang lebih tinggi serta konsisten terhadap putusan pengadilan.[49]

Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2022 pada akhirnya digunakan untuk mengisi kekosongan hukum dan memberi kepastian hukum karena adanya keadaan mendesak yang memaksa pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan demi kepentingan yang besar dan mencegah terjadinya stagnasi pemerintahan sehingga melancarkan penyelenggaraan pemerintahan.[50] Terbitnya Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM merupakan salah satu upaya pemerintah pusat dalam pengawasan norma hukum yang bersifat pencegahan atau disebut juga dengan istilah *executive abstract preview*. *Executive abstract preview* merupakan konstruksi model pengawasan atau pengujian Perda oleh pemerintah pusat dalam hal ini adalah Menkumham yang membawahi kementerian melalui harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan sebelum diundangkan.[51]

Widodo Ekatjahjana yang mengutip pendapat Bagir Manan menyatakan bahwa terdapat 2 model pengawasan terkait pemerintahan otonomi, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Keduanya ditujukan bagi produk hukum daerah sekaligus pengawasan terhadap tindakan organ pemerintahan yang ada di daerah.[52] Pengawasan dilakukan secara berjenjang dimana pemerintah pusat berwenang melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah provinsi, sementara pemerintah provinsi memiliki kewenangan melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota. Selain itu, terlihat juga adanya penarikan kewenangan daerah oleh pemerintah pusat melalui mekanisme harmonisasi yang sentralistik.

49. Lihat Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN 5587).
50. Pasal 5 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan
51. Alwadud Lule, "Dualisme Pengujian Peraturan Daerah: Legitimasi Konstitusional Dan Mengakhiri Ambivalensi Penyelesaian Hukum," CREPIDO 3, no. 2 (November 30, 2021): 110–119. doi: https://doi.org/10.14710/crepido.3.2.110-119.
52. Widodo Ekatjahjana, Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia, (Jakarta: Pustaka Sutra, 2008), 43.

Konstitusi tegas membunyikan bahwa salah satu otoritas pemerintah pusat yang diberikan kepada pemerintah daerah adalah Perda. Maka dalam penentuan instansi yang memiliki kewenangan harmonisasi Perda provinsi tersebut harus sejalan dengan amanah Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945.[53] Meski terbilang menepikan prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, semangat otonomi daerah tidak lantas terhapus dengan lahirnya dua kali perubahan UU PPP. Pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat di dalam pembentukan Perda ialah bagian dari satu ciri Indonesia sebagai negara kesatuan dimana pemerintah daerah masuk dalam sub sistem dari negara kesatuan.[54]

Lahirnya UU Cipta Kerja, semakin menguatkan kontrol dalam pembentukan Perda. Koordinasi dengan kementerian dalam bidang urusan pemerintahan dalam negeri dan/atau instansi vertikal Kementerian Hukum dan HAM saat ini dibutuhkan sebagai syarat dalam penyusunan Perda.[55] Hal tersebut juga konsisten dengan yang diatur dalam Pasal 58 UU Perubahan Kedua Atas UU PPP. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa pelaksanaan pengharmonisasian oleh instansi vertikal kementerian/lembaga di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dilakukan terhadap Perda usulan dari Kepala Daerah saja namun juga terhadap Perda yang berasal dari DPRD baik Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota.[56]

Perspektif negara kesatuan adalah logis apabila mengembangkan pemikiran bahwa Pemerintah atasan berwenang untuk melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintah pusat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah Provinsi, sama halnya pemerintahan daerah Provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.[57]

Pengawasan pemerintah pusat dalam pembentukan Perda dilakukan dengan melakukan pendekatan yakni perubahan atau pencabutan Perda untuk kemudian diganti dengan Perda baru. Hal demikian dilakukan sebagai kelanjutan dari Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, serta untuk menjaga sinkronisasi antara kebijakan yang telah ditentukan oleh Pemerintah Pusat dengan produk hukum yang di bentuk oleh Pemerintah Daerah, serta tercermin ketertiban dan kepastian hukum dari produk hukum daerah agar dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat atas perubahan sosial-ekonomi.[58]

Pelaksanaan harmonisasi Perda baik inisiatifnya dari kepala daerah maupun usul DPRD tidak hanya akan dinilai kesesuaiannya antara substansi dengan materi muatan, namun juga sinkronisasi Raperda terhadap peraturan perundang-undangan lainnya. Harmonisasi Perda yang sentralistrik akan menjadikan pembentukan Perda baik di provinsi maupun Perda kabupaten/kota semakin tertata dari hulu sampai dengan hilir. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat diharapkan dapat diterjemahkan selaras dengan Perda yang hendak dibentuk. Dampak lain dari hamonisasi sentralistik yakni kesulitan pemerintah dalam pembentukan Perda di era sebelumnya semakin tertanggulangi utamanya menyangkut jumlah koordinator yang terlibat dalam pembentukan Perda yang ideal.

Pada sisi lain kewenangan pembentukan Perda telah terang dibunyikan dalam UU Pemerintah Daerah. Kewenangan pembentukan Perda provinsi berada pada DPRD provinsi dengan persetujuan Gubernur,

53. Muhammad Oki Nugroho, Paisol Burlian, and Arne Huzaimah, "Kewenangan Pemda Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsep Raperda Provinsi Pasca Lahirnya UU No. 15 Tahun 2019," Jurnal Komunikasi Hukum 7, no. 2 (August 2021): 759–778. doi: https://doi.org/10.23887/jkh.v7i2.38497.

54. Kadek Tegar Wacika, op.cit., 1586.

55. Lihat Pasal 175 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (LN Tahun 2020 Nomor 245, TLN Nomor 6573).

56. Lihat Pasal 58 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (LN Tahun 2022 Nomor 143, TLN Nomor 6801).

57. Ibid.

58. I Putu Dedy Putra Laksana, "Pengawasan Represif Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah," Acta Comitas 4, no. 1 (April 30, 2019): 119–131. doi: 10.24843/AC.2019.v04.i01.p11.

kewenangan pembentukan Perda kabupaten bersama pada DPRD kabupaten dengan persetujuan Bupati, sedangkan kewenangan pembentukan Perda kota berada pada DPRD kota dengan persetujuan Walikota. Melalui prinsip-prinsip otonomi daerah, didalam pembentukan suatu Perda idealnya melibatkan partisipasi masyarakat daerah[59] dengan prinsip keterbukaan serta materi muatan Perda yang sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi agar tidak saling tumpang tindih.[60]

Keberadaan instrumen norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK) dipergunakan sebagai acuan dalam mengawasi Perda. Supervisi atas NSPK langsung dilakukan gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah sementara daerah berposisi sebagai pelaksana NSPK. Secara perlahan dengan demikian daerah kembali pada kondisi memusat atau sentripetal.[61]

Kini *leading sector* dalam pembentukan Perda beralih menjadi tersentralisasi pada instansi yang memiliki kewenangan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Walau demikian harmonisasi Perda yang menuju kearah sentralistik akan lebih optimal dengan lahirnya badan khusus yang fokus melakukan penataan sekaligus membentuk peraturan yang di dalamnya termasuk Perda. Menurut Bayu Dwi Anggono, lahirnya badan khusus di sektor legislasi akan mencakup salah satunya tanggung jawab harmonisasi termasuk pada Perda melalui pengukuran kesesuaian subtansi dengan materi muatan serta sinkronisasi terhadap peraturan lainnya.[62]

Kebijakan penataan dalam pembentukan Perda telah didukung oleh berbagai instrumen peraturan, nyatanya pemerintah daerah masih melahirkan beberapa Perda yang bermasalah. Disamping itu, konsep perubahan kedua UU PPP seperti tidak fokus dalam hal pembenahan masalah harmonisasi karena perhatian pembentuk undang-undang hanya tertuju pada melegalkan teknik *omnibus law* sehingga tuntas Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dilaksanakan.

Seluruh perangkat hukum yang mengatur terkait pembentukan Perda hendaknya disatukan selaras. Pemerintah pusat agar mampu mengakomodir kebutuhan daerah juga harus menghadapi tantangan merekonstruksi kembali kebijakan strategis nasional baik dalam RPJPD maupun RPJMD. Agar tercapai Perda yang efektif, juga perlu memperhatikan otoritas penyusun peraturan perundang-undangan sebagai domain pemerintah pusat dan peraturan di tingkat daerah lebih kearah implementatif.[63]

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Pelaksanaan harmonisasi sentralistik pada Raperda memiliki problematika yang tidak hanya dihadapi pemerintah pusat namun juga pemerintah daerah. Dari sisi pemerintah pusat kesiapan SDM tenaga perancang tiap provinsi nyatanya belum memadai, disamping pengharmonisasian Raperda sebagai komponen dalam tahap pembentukan Perda belumlah mendarah daging dan masih sebatas formalitas. Persoalan dari sudut pemerintah daerah terlihat dari ketidaksiapan dalam menerima perubahan paradigma yang sentralistik dalam membuat Perda. Terdapat pula penyelarasan dengan Pancasila oleh satu lembaga yang menjadikan bertambahnya proses pembentukan Perda yang dalam situasi serupa juga masih eksis aktivitas *executive preview* oleh instansi pembina daerah yang berada di pusat.

---

59. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Lihat Pasal 139 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat, lebih ditekankan lagi dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (LN Tahun 2014 Nomor 244, TLN 5587).

60. Marten Bunga, "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah," Jurnal Hukum & Pembangunan (2020): 818–833. doi: http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol49.no4.2342.

61. Enny Nurbaningsih, op.cit., 377.

62. Bayu Dwi Anggono, "Lembaga Khusus Di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi Dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Jurnal Legsilasi Indonesia 17 (2020): 131–145. doi: ttps://doi.org/10.54629/jli.v17i2.

63. Harsanto Nursadi, et. al., Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020), 138.

Leading sector pembentukan Perda kini beralih menjadi tersentralisasi di instansi yang memiliki kewenangan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara perlahan daerah hendak kembali pada kondisi memusat atau sentripetal. Usulan Perda baik yang berasal dari usulan kepala daerah maupun usul DPRD melalui kegiatan harmonisasi tidak hanya akan dinilai kesesuaiannya antara substansi dengan materi muatan, namun juga sinkronisasi dengan aturan lainnya. Harmonisasi Perda yang sentralistrik akan menjadikan pembentukan Perda baik di provinsi maupun Perda kabupaten/kota semakin tertata dari hulu ke hilir serta selaras dengan kebijakan nasional. Kesulitan menyangkut banyaknya pihak yang terlibat dalam pembentukan Perda di era sebelumnya diharapkan mampu teratasi.

C.2. Saran

Terbentuknya secara khusus lembaga yang membentuk regulasi menjadi strategis guna mewujudkan proses harmonisasi yang sentralistik. Lahirnya institusi khusus tersebut akan sejalan dengan pemenuhan SDM yang kompeten membentuk perundang-undangan sekaligus menjadi kiblat dalam penyelenggaraan perumusan kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk komponen pelaksanaan harmonisasi seluruh peraturan yang mencakup didalamnya harmonisasi Perda. Implementasi penataan pembentukan Perda supaya Perda yang terbit kedepan tidak disharmoni, maka mekanisme harmonisasi yang hingga kini masih tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, oleh pemerintah perlu diambil tindakan menggabungkan dan menyelaraskan berbagai aturan terkait pembentukan Perda dalam satu produk hukum.

Daftar Pustaka

Anggono, Bayu Dwi. 2020. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Perundang-Undangan di Indonesia.* Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.

Anggono, Bayu Dwi. 2020. "Lembaga Khusus Di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi Dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Legsilasi Indonesia* 17 (2020): 131–145.

BN, Hermi Sari, Galang Asmara, Zunnuraeni. 2020. "Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif Eksekutif Oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia." *Jurnal Dinamika Sosial Budaya* 22, no. 2 (December 16, 2020): 314.

BPSDM Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI. *Yasonna: Pemerintah Patuhi Putusan MK tentang UU Cipta Kerja Demi Kepastian Hukum,* 04 Februari 2022. Jakarta: BPSDM Hukum dan HAM, diakses pada tanggal 23 April 2022, https://bpsdm.kemenkumham.go.id/berita-utama/yasonna-pemerintah-patuhi-putusan-mk-tentang-uu-cipta-kerja-demi-kepastian-hukum.

Bunga, Marten. 2020. "Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49.4 (2020): 818-833.Evi Hastuti, Fence Wantu, and Lusiana Margareth Tijow. "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi." *Gorontalo Law Review* 3.2 (2020): 137–152.

DPR RI. Draf RUU tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan per tanggal 2 Februari 2022. Jakarta: DPR RI, https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/BALEG-RJ-20220204-112222-9722.pdf

Ekatjahtjana, Widodo. 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia.* Jakarta: Pustaka Sutra.

Hastuti, Evi, Fence Wantu, Lusiana Margareth Tijow. 2020. "Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi." *Gorontalo Law Review* 3.2 (2020): 137-152.

Indrati, Maria Farida. 2021. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan.* Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Istanto, S. F. 2017. *Penelitian Hukum.* Yogyakarta: CV Ganda.

Kementerian Sekretariat Negara. "Presiden mengesahkan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, diakses pada tanggal 8 April 2022, "https://setneg.go.id/baca/index/presiden_mengesahkan_undang_undang_perubahan_atas_undang_undang_nomor_12_tahun_2011_tentang_pembentukan_peraturan_perundang_undangan"

KPPOD.org. KPPOD Temukan 347 Perda Bermasalah Penghambat Investasi, 20 November 2019. Jakarta: KPPOD, diakses tanggal 23 April 2022, https://www.kppod.org/berita/view?id=733.

Lule, Alwadud. 2021. "Dualisme Pengujian Peraturan Daerah: Legitimasi Konstitusional dan Mengakhiri Ambivalensi Penyelesaian Hukum." *Crepido* 3, no. 2 (November 30, 2021): 110–119.

MD, Mahfud. 2017. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Depok: Rajawali Pers.

Mulyono, Eddy, et. al (Ed), 2017. *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember.

Nugroho, Muhammad Oki, Paisol Burlian, Arne Huzaimah. 2021. "Kewenangan Pemda Dalam Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsep Raperda Provinsi Pasca Lahirnya UU No. 15 Tahun 2019." *Jurnal Komunikasi Hukum* 7, no. 2 (August 2021): 759–778.

Nurbaningsih, Enny. 2019. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Aktualisasi Wewenang Mengatur Dalam Era Otonomi Luas.* Depok: Rajawali Pers.

Nursadi, Harsanto, et. al. 2020. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020.* Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Oktri, Reni. 2019. *Upaya Pembinaan Kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik.* Tesis. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 (Berita Negara Nomor 157).

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan, Permenkumham.

Putra Laksana, I Putu Dedy. 2019. "Pengawasan Represif Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Acta Comitas* 4, no. 1 (April 30, 2019): 119–131.

Redi, Ahmad. 2018. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.* Jakarta: Sinar Grafika.

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

Soemanto, RB. 2006. *Hukum dan Sosiologi Hukum, Lintasan Pemikiran, Teori dan Masalah.* Surakarta: Sebelas Maret University Press.

Sopiani, Zainal Mubaraq. 2020. "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 146.

Surat Edaran Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH.-01.PP.04.02 Tahun 2022 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah.

Syaprillah, Aditya. 2019. "Strategi Harmonisasi Penyusunan Peraturan Daerah Melalui Mekanisme Executive Preview." *Borneo Law Review* 3, no. 2 (November 25, 2019): 96–112.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Nomor 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Nomor 183 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Nomor Nomor 6398).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, (Lembaran Negara Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801).

Wacika, Kadek Tegar, Made Gde Subha Karma Resen. 2021. "Harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah Yang Diajukan Kepala Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 9.9 (2021): 1577-1589.

Politik Hukum Disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara

[a]Amelia Haryanti, [b]Sri Utaminingsih, [c]Yulita Pujilestari
Universitas Pamulang
Email: [a]dosen00811@unpam.ac.id, [b]dosen00456@unpam.ac.id,
[c]dosen00442@unpam.ac.id
Naskah diterima: 15/4/2021, direvisi: 16/8/2022, disetujui: 22/8/2022

Abstract

Various backgrounds were put forward as the reason for the transfer of the capital as the seat of government of the Republic of Indonesia to North Penajam Paser Regency of East Kalimantan Province several years ago. This capital transfer plan must be accompanied by a legal protection that strengthens the plan to move the capital. The enactment of Law Number. 3 of 2022 on January 18, 2022, as a form of legal politics from stakeholders, so that in the future the burden on the island of Java, especially the city of Jakarta as the center of government and business center in Indonesia can be decomposed, so that it will lead to equalization of economy and development, especially on the island of Kalimantan. The problems that will be studied in this study, the role of legal politics in the formation of Law Number. 3 of 2022?, philosophical foundations, juridical foundations, and sociological foundations for the passing of Law Number. 3 of 2022 concerning the capital of the archipelago. The method used in this writing uses the method of normative juridical approach by analyzing the acceleration of development and the economy after the passage of this Law. Data collection uses a qualitative approach by collecting literature and literature studies. The result obtained is, that the legal politics of the enactment of Law Number 3 of 2022 is to realize the goals of the state as stated in the Opening of the 1945 Constitution, and following the philosophical foundation, juridical foundation, and sociological foundation.

Keywords: political law, transfer of capital, development.

Abstrak

Berbagai latar belakang dikemukakan sebagai alasan dipindahkannya Ibu Kota sebagai pusat pemerintahan Republik Indonesia ke Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur beberapa tahun silam. Rencana pemindahan Ibu Kota ini harus dibarengi dengan payung hukum yang menguatkan rencana pemindahan Ibu Kota. Disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 pada tanggal 18 Januari 2022 sebagai bentuk politik hukum dari pemangku kepentingan agar dimasa yang akan datang beban pulau Jawa, khususnya Kota Jakarta sebagai pusat pemerintahan dan pusat bisnis di Indonesia bisa terurai, sehingga akan menimbulkan pemerataan perekonomian dan pembangunan, khususnya di pulau Kalimantan. Permasalahan yang akan dikaji dalam artikel ini, politik hukum disahkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 dan landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosilogis disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Metode yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis alasan disahkannya Undang-Undang IKN ini. Pengumpulan data menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengumpulkan bahan literatur dan kajian pustaka. Hasil yang didapatkan adalah, politik hukum disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 adalah untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, dan sesuai dengan landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosilogis.

Kata Kunci: politik hukum, pemindahan Ibu Kota, pembangunan.

A. Pendahuluan

Setelah melalui berbagai pro dan kontra berkaitan dengan rencana pemindahan Ibu Kota Jakarta ke Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur, akhirnya pada tanggal 18 Januari 2022, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara (selanjutnya disebut UU IKN) terealisasi. Pembentukan Undang-Undang ini didasarkan pada kebutuhan perluasan kawasan Ibu Kota, yang selama ini pusat perekonomian dan bisnis mayoritas bertumpu di Jakarta dan padatnya penduduk di pulau Jawa, maka untuk meratakan pembangunan dan meningkatkan perekonomian di daerah, dan pemindahan Ibu Kota negara harus secepatnya dilaksanakan.

Penamaan Ibu Kota baru bernama "Nusantara" merupakan salah satu pilihan diantara banyak pilihan yang diajukan oleh masyarakat, namun sebelum presiden memilih nama tersebut, presiden juga berdialog dengan ahli bahasa, ahli sejarah, hingga akhirnya terpilihlah nama Nusantara karena menggambarkan Republik Indonesia. Nama nusantara ikonik dengan gambaran negara kita, dan sudah dikenal oleh masyarakat Internasional.

Rekomendasi pemindahan Ibu Kota keluar Jawa berangkat dari keprihatinan akan daya dukung ekosistem dan bencana sosial di kota-kota besar di Jawa (seperti 1997-1998). Cadangan air bersih di Jawa saat ini hanya 20% dari kebutuhan. Tanah pertanian di Jawa tingkat kesuburannya lebih dari 3 kali lipat kesuburan lahan di luar Jawa. Perlahan tapi pasti, lahan pertanian itu terus diciutkan untuk dikonversi menjadi kawasan industri, kota baru, proyek-proyek properti. Dengan model perkembangan seperti ini, kaum miskin desa sebagian besar hanya berpindah status menjadi kaum miskin kota.[1]

Kelebihan dari Kalimantan adalah lokasinya merupakan pusat dari wilayah Nusantara. Lahan masih sangat luas, sehingga dapat menyusun tata ruang Ibu Kota Negara yang sangat ideal. Kelemahannya adalah prasarana dan sarana belum memadai, sebagian besar harus membangun yang baru, berarti biaya mahal. Kelemahan lainnya adalah penyediaan air bersih, kebakaran hutan, banjir dan longsor merupakan bahaya yang perlu dijadikan dasar pertimbangan.

Presiden mengemukakan bahwa: "Program pembangunan IKN di Kalimantan Timur merupakan bagian penting dari transformasi struktural yang dilakukan pemerintah. Program IKN bukan sekedar pindah gedung pemerintahan. Pindah Ibu Kota adalah pindah cara kerja, pindah *mindset* dengan berbasis pada ekonomi modern, dan membangun kehidupan sosial lebih adil dan inklusif, program IKN ada dijadikan pemerintah sebagai sebuah *showcase* transformasi baik di bidang lingkungan, cara kerja, basis ekonomi, teknologi, pelayanan kesehatan dan pendidikan yang lebih berkualitas. Serta transformasi tata sosial yang lebih majemuk, toleran dan menjunjung tinggi etika dan akhlak mulia".[2] Harapan dari dipindahkannya Ibu Kota Kabupaten Penajam Paser Utara Provinsi Kalimantan Timur akan terlaksana jika diiringi dengan perundang-undangan yang memenuhi syarat formil dan materiil, sehingga ada kepastian hukum yang menjadi landasan awal dipindahkannya Ibu Kota.

Disahkannya undang-undang ini mendapatkan berbagai kritikan dari beberapa organisasi maupun dari masyarakat, diantaranya dari Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) bahkan menyebut proses pembahasan RUU IKN oleh DPR itu menjadi rekor tercepat dalam sejarah pembuatan RUU hingga disahkan menjadi UU. Sementara itu, Juru Bicara Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Pipin Sopian menganggap pembahasan RUU IKN di DPR dilakukan secara ugal-ugalan. Dari sisi lingkungan, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) menilai proses penentuan lokasi, pun tanpa mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Manajer Kampanye Eksekutif Nasional Walhi Wahyu Perdana mengatakan

1. Muhammad Yahya, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera," Jurnal Studi Agama dan Masyarakat Volume 14 No 1 (2018): 21–30, https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779.
2. Ratih Waseso, "Harapan Jokowi Terhadap Ibu Kota Baru di Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur," Kontan.co.id, 2022.

terdapat permasalahan lingkungan seperti ancaman terhadap tata air dan risiko perubahan iklim. Lalu, terdapat pula ancaman terhadap flora dan fauna, serta ancaman terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup,[3] namun pemindahan Ibu Kota tetap harus berlanjut, karena Rancangan Undang-Undang sudah disahkan menjadi Undang-Undang, dan lahan sudah disiapkan serta pembangunan berbagai fasilitas untuk menunjang pusat pemerintahan baru sudah hampir rampung.

Alasan pemindahan Ibu Kota ke Kabupaten Penajam Paser Utara selain karena beban pulau jawa yang sudah terlalu padat, dan pemerataan pembangunan perekonomian ke daerah-daerah, juga untuk menghapus kesan "jawasentris" sehingga kontribusi di pulau lain juga harus ditingkatkan. Alasan lainnya adalah ketersediaan air bersih di pulau Jawa yang sudah mulai mengkhawatirkan, sehingga dengan dipindahkannya Ibu Kota ke tempat baru, diharapkan akan menekan krisis air bersih di pulau jawa, khususnya di Jabodetabek. Alasan berikutnya adalah konversi lahan di Pulau Jawa paling besar dibandingkan pulau-pulau lain di Indonesia, yakni mencapai lima kali lipat dibandingkan Pulau Kalimantan yang diprediksi akan meningkat menjadi 11,08 persen pada tahun 2030 dari sebelumnya 9,29 persen di tahun 2010.

Alasan selanjutnya, pemindahan Ibu Kota ini adalah tingginya urbanisasi di kawasan Jakarta dan Jabodetabekpunjur (Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi, Puncak, Cianjur). Bahkan pada tahun 2013 Jakarta sendiri dinobatkan sebagai kota kesepuluh dengan jumlah penduduk terpadat di dunia, dan meningkat menjadi urutan kesembilan pada tahun 2017. Alasan yang terakhir adalah ancaman banjir, gempa bumi, dan tanah turun di Jakarta, sebab dengan meningkatnya beban Jakarta, akan berdampak pada penurunan daya dukung lingkungan dan besarnya kerugian ekonomi, seperti banjir, tanah turun, muka air laut naik, dan pencemaran air sungai.[4] Adapun pemilihan Kalimantan Timur sebagai lokasi baru IKN karena mempertimbangkan beberapa hal. Antara lain lokasi yang aman dan minim ancaman bencana dan aksesibilitas lokasi yang tinggi terhadap kota yang sudah berkembang. Kemudian ketersediaan sumber air baku, ketersediaan lahan luas milik pemerintah atau BUMN. Sehingga mengurangi biaya yang dibutuhkan, dan potensi konflik sosial yang rendah.

Jakarta pada saat ini dianggap tidak memenuhi syarat lagi untuk menjadi sebuah Ibu Kota negara dengan berbagai aktivitasnya. Tinjauan itu dapat dilihat dari berbagai perspektif, antara lain yang paling menonjol adalah ditinjau dari demografi; daya dukung kota untuk menampung penduduknya dan berbagai aktivitasnya, yaitu jumlah kendaraan bermotor yang tidak seimbang dengan ruas jalan yang menimbulkan kemacetan lalu lintas; pemukiman yang semrawut dan tidak sesuai dengan tata ruang sering menimbulkan terjadinya kebakaran; ruang publik atau ruang hijau yang terbatas; kemiskinan; kejahatan atau kriminalitas; pelayanan kesehatan dan pelayanan publik lainnya; urbanisasi yang mengakibatkan kepadatan penduduk dan banjir yang menimpa sebagian besar wilayah Ibu Kota negara dan berbagai permasalahan yang aktual dan faktual dihadapi sehari-hari oleh masyarakat yang beraktivitas di Jakarta.[5]

Dari berbagai macam alasan yang dikemukakan diatas, maka pemindahan Ibu Kota mutlak dilakukan, dan alasan pemindahan Ibu Kota ini merupakan bentuk politik hukum sebagai jawaban atas urgennya pemindahan ibu kota. Disahkannya UU IKN memiliki visi sebagai kota dunia untuk semua yang dibangun dan dikelola dengan tujuan untuk:

---

3. Akbar Nugroho Gumay, "Ramai-ramai Kritik Pemindahan IKN: Ancam Keselamatan Rakyat," CNN Indonesia, 19 Januari 2022, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220119192729-32-748765/ramai-ramai-kritik-pemindahan-ikn-ancam-keselamatan-rakyat.
4. Nur Jamal Shaid, "6 Alasan Ibu Kota Negara Pindah dari Jakarta ke Kalimantan Timur," KOMPAS.COM, 11 Februari 2022, https://money.kompas.com/read/2022/02/11/052456426/6-alasan-ibu-kota-negara-pindah-dari-jakarta-ke-kalimantan-timur?page=all#:~:text=Pertama%2C%20alasan%20utama%20pemindahan%20ibu,jiwa%20terkonsentrasi%20di%20pulau%20Jawa.
5. Makmur Supriyatno, "Pertimbangan Pemindahan Ibukota Negara Ditinjau Dari Perspektif Geografi Pertahanan," Jurnal Pertahanan & Bela Negara 3, no. 1 (2018): 1–24, https://doi.org/10.33172/jpbh.v3i1.373.

a. Menjadi kota berkelanjutan di dunia;
b. Sebagai penggerak ekonomi Indonesia di masa depan; dan
c. Menjadi simbol identitas nasional yang merepresentasikan keberagaman bangsa Indonesia, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[6]

Pemindahan Ibu Kota sangat dimungkinkan karena di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan Amandemennya tidak diatur secara tegas. Dalam Bab II ayat (2) UUD NKRI tertulis: Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota negara. Dalam UUD tersebut tidak ada pasal yang menyebutkan dimana dan bagaimana ibu kota negara diatur. Dengan demikian terdapat fleksibilitas yang tinggi dalam mengatur termasuk memindahkan Ibu Kota negara. Dalam pemindahan Ibu Kota negara, tentu saja diperlukan alasan yang kuat dan mendasar tentang efektifitas fungsinya.[7]

Penelitian terkait dengan IKN pernah dilakukan oleh Muhammad Yahya dengan judul "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera"[8] yang diterbitkan dalam jurnal Studi Agama dan Masyarakat Volume 14 Nomor 1 tahun 2018. Dalam penelitiannya Yahya membahas tentang arti dan fungsi Ibu Kota dan peran multi fungsi Jakarta, penelitian selanjutnya dilakukan oleh Makmur Supriyatno dengan judul "Pertimbangan Pemindahan Ibu Kota Negara Ditinjau Dari Perspektif Geografi Pertahanan."[9] yang diterbitkan dalam Jurnal Pertahanan dan Bela Negara, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2018. Dalam penelitiannya, Makmur Supriyatno membahas tentang geografi pertahanan yang harus dipertimbangkan oleh pemerintah apabila ibu kota dipindahkan. Penelitian selanjutnya berkaitan dengan politik hukum ditulis oleh Endriyanto Bayu Setiawan dengan judul "Diskursus Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara: Tinjauan Pembentukan Undang-Undang dalam Studi Kebijakan Publik"[10], yang dimuat dalam jurnal Pusat Riset Politik E ISSN 2088-1878, dan jurnal yang ditulis oleh dengan judul "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis Dan Yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara"[11], yang ditulis oleh Otti Ilham Khair pada Jurnal Academia Vol 2 Nomor 1 (2022). Dari keempat penelitian ini, terdapat perbedaan dengan penelitian yang ditulis oleh peneliti, yang menekankan pada politik hukum disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara serta landasan filosofis, sosiologis dan yuridis

Metode penelitian yang digunakan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis politik hukum atas disahkannya Undang-Undang ini. Pendekatan yang dilakukan 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.[12] Bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini yakni : (1) bahan hukum primer Undang-Undang Dasar 1945, (2) bahan hukum sekunder studi keputusan yang bersumber dari buku-buku yang berkaitan dengan hukum, serta buku-buku metodologi penelitian, (3) bahan hukum tersier dalam tulisan ini menggunakan berita, artikel dan risalah sidang.[13] Teknik pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan

6. Presiden Republik Indonesia, "UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA" (2022).
7. Yahya, "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera," 2018.
8. Yahya.
9. Supriyatno, "Pertimbangan Pemindahan Ibukota Negara Ditinjau Dari Perspektif Geografi Pertahanan."
10. Endriyanto Bayu Setiawan, "Diskursus Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara: Tinjauan Pembentukan Undang-Undang dalam Studi Kebijakan Publik," Pusat Riset Politik "Reseach Center for Politics," April 2022, https://politik.brin.go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/diskursus-politik-hukum-pemindahan-ibu-kota-negara-tinjauan-pembentukan-undang-undang-dalam-studi-kebijakan-publik/.
11. Otti Ilham Khair, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibukota Negara," Jurnal Inovasi Riset Akademik Volume 2 No 1 (2022): 1–10, https://doi.org/10.51878/academia.v2i1.1037.
12. Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta: Kencana, 2010), 3.
13. Salim HS, Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis, Buku ke-1 (Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013), 19.

melalui beberapa tahap yaitu: pemeriksaan bahan hukum, mengklarifikasi, menguji, menganalisis bahan-bahan hukum tersebut baik primer ataupun sekunder secara normative dan yuridis formil dengan alasan-alasan peneliti untuk saling dbandingkan dalam rangka mendapatkan suatu kesimpulan. Teknik pengolahan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahap yaitu : pemeriksaan bahan hukum, mengklarifikasi, menguji, menganalisis bahan-bahan hukum tersebut baik primer ataupun sekunder secara normatif dan yuridis formil dengan alasan-alasan peneliti untuk saling dibandingkan dalam rangka mendapatkan suatu kesimpulan.

Berdasarkan permasalahan yang dipaparkan diatas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam artikel ini adalah peran politik hukum disahkannya UU IKN, dan landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis dalam UU IKN.

B. Pembahasan

B.1. Politik hukum disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Ambisi dan keseriusan pemerintah terkait pemindahan IKN tampak dari pembentukan UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) hingga kebijakan terbaru yang melantik Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKN pada 10 Maret 2022. UU IKN pun telah menetapkan nama Ibu Kota baru yakni 'Nusantara', serta mengatur beberapa aspek strategis mulai dari cakupan wilayah geografis, bentuk dan susunan pemerintahan, penataan ruang dan pertanahan, pemindahan kementerian/lembaga, pemantauan dan peninjauan, hingga sumber keuangan.[14]

Untuk mewujudkan tata kelola IKN, selain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia juga untuk mewujudkan Ibu Kota yang aman, modern, berkelanjutan, dan berketahanan, serta menjadi acuan bagi pembangunan dan penataan wilayah lainnya di Indonesia, maka dibutuhkan payung hukum berupa disahkannya UU IKN. UU ini disahkan setelah mengalami proses panjang yang dilakukan oleh DPR beserta pihak-pihak yang berkepentingan agar dalam pelaksanaan Ibu Kota baru sesuai dengan perencanaan yang terpadu, mulai dari persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara, serta penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Nusantara.[15]

Politik hukum dalam setelah disahkannya UU IKN merupakan bentuk pembangunan hukum nasional secara implisit mencerminkan bahwa sampai saat ini di Indonesia masih terjadi proses perubahan sosial menuju ke arah modernisasi yang dikemas dalam proses legislasi yang teratur dan berkelanjutan dengan memasukkan atau memperhatikan aspek sosial kultural yang mendukung arah perubahan hukum positif.[16] Jika ditinjau dari perspektif politik, pembentukan UU IKN tersebut dijadikan sebagai jaminan yuridis bahwa proses pemindahan IKN nantinya tidak serta merta bisa dibatalkan. Dengan demikian, ada kontinuitas kebijakan yang berkelanjutan meski terjadi pergantian pemegang kekuasaan, baik di rumpun eksekutif maupun legislatif.[17]

Setiap negara terdapat politik hukum yang perannya sebagai kebijakan dasar bagi penyelenggara negara untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Politik hukumnya dilakukan dengan lebih sederhana yaitu lebih dikaitkan pada kebutuhan yang bersifat khusus daripada yang pokok atau asas-asanya.[18]

---

14. Setiawan, "Diskursus Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara: Tinjauan Pembentukan Undang-Undang dalam Studi Kebijakan Publik."
15. Presiden Republik Indonesia, UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 3 TAHUN 2022 TENTANG IBU KOTA NEGARA.
16. Bambang Sugianto, "Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," Justicia Sains Jurnal Ilmu Hukum Volume 2, No 2 (2017): 145, https://doi.org/10.24967/jcs.v2i2.300.
17. Setiawan, "Diskursus Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara: Tinjauan Pembentukan Undang-Undang dalam Studi Kebijakan Publik."
18. Frenki Frenki, "Politik Hukum Dan Perannya Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi," ASAS Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Volume 3, no. No 2 (2011): 1–8, https://doi.org/10.24042/asas.v3i2.1662.

Hakikatnya politik hukum adalah kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hal ini jelas dimaksudkan untuk menjadikan semua lembaga-lembaga negara dalam UUD 1945 memiliki kedudukan sederajat dan berjalannya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), serta merupakan upaya untuk menjadikan UUD 1945 sebagai acuan dasar yang benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*). Hal ini ditujukan agar supremasi konstitusi yang memang dikehendaki dalam sebuah negara hukum dapat diwujudkan. Karena itu pelaksanaan politik hukum perundang-undangan tidak boleh menghadirkan hukum dan/atau peraturan perundang-undangan yang hanya untuk kepentingan penguasa.[19]

Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Dengan demikian melalui politik hukum negara membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia. Pencapaian pembangunan hukum akan mendorong pencapaian tujuan hukum yang selanjutnya mengarah pada terciptanya tujuan negara oleh karena itu, politik hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju.[20]

Politik hukum dapat juga diartikan sebagai aspek-aspek politis yang melatar belakangi proses pembentukan hukum dan kebijakan suatu bidang tertentu, sekaligus juga mempengaruhi arah kebijakan hukum yang dibuat oleh lembaga-lembaga pembuat hukum dalam mengaplikasikan ketentuan-ketentuan produk hukum dan kebijakannya. Aspek politis di Indonesia tentunya dipengaruhi oleh landasan filosofis yang tinggi berdasarkan hukum tertinggi yang berisi ideologi serta cita-cita bangsa yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945. Politik hukum dapat dilihat dalam proses maupun penerapaan hukum itu sendiri. Dalam aspek kehidupan negara maka tujuan negara itu terdapat dalam bingkai hukum. Kesepakatan mengenai kebijakan hukum dalam mencapai tujuan negara dilakukan secara demokratis oleh lembaga-lembaga politik sebagai wujud representasi rakyat.[21]

Untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka disahkan UU IKN yang berlandaskan Pancasila, hal ini dilakukan sebagai upaya memperbaiki tata kelola wilayah IKN yakni mewujudkan tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[22]

Pokok-pokok yang diatur di dalam Undang-Undang tentang IKN antara lain meliputi: ketentuan tentang kedudukan, pembentukan, fungsi, prinsip, dan cakupan wilayah, ketentuan tentang pembagian wilayah, ketentuan tentang Kegiatan Pemindahan IKN; ketentuan tentang Bentuk, Susunan, dan Urusan Pemerintahan IKN; ketentuan tentang kedudukan lembaga negara, perwakilan negara asing, dan perwakilan organisasi internasional, ketentuan tentang Tata Ruang, Pertanahan, Lingkungan Hidup, dan Penanggulangan Bencana; dan ketentuan terkait Pendanaan dan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja.

19. Andi Mattalatta, "Politik Hukum Perundang-Undangan," Jurnal Legislasi Indonesia Volume 6 No 4 (2009), https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.334.
20. Mia Kusuma Fitriana, "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country's Goal)," Jurnal Legislasi Indonesia Volume 12, no. No 2 (2015): 1–27, https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.403.
21. Eko Hidayat, "Kontribusi Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Progresif Di Indonesia," ASAS Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Volume 10, no. No 2 (2018).
22. "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (1945).

B.2. Landasan Filosofis disahkannya UU Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara.

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan.[23] 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.[24]

Landasan filosofis yang digunakan dalam Undang-undang ini mengatur tentang bagaimana warga negara terlindungi dari ancaman bencana ekologis, tindak kejahatan, korupsi sekaligus dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang akhirnya dapat memajukan kesejahteraan umum. Agar perlindungan bagi warganegara dapat tercapai, maka pemerintah memiliki hak dan tanggung jawab untuk memajukan kesejahteraan rakyat Indonesia, sehingga dibutuhkan adanya kepastian hukum. Memajukan dan meningkatkan kesejahteraan bangsa Indonesia dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 menjadi landasan filosofis bagi pembuatan perundang-undangan di Indonesia.

Landasan Filosofis Pemindahan Ibu Kota Negara harus sesuai dengan sila-sila yang terdapat dalam Pancasila, yakni sebagai berikut:

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam hal pemindahan IKN maka diharapkan mampu menjaga keselarasan hubungan, keserasian dan keseimbangan, baik antar warga masyarakat lama dengan warga masyarakat baru pindah, masyarakat dengan lingkungannya, serta antar warga masyarakat dengan Sang Penciptanya tetap terpelihara dan berjalan dengan baik, sebagai sebuah bangsa yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Ibu Kota Negara baru hendaknya dapat mampu membina kerukunan hidup di antara sesama umat beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
2. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab. Ibu Kota Negara baru hendaknya kelak mampu menjadi jembatan penghubung lintas generasi yang turun-temurun, saling sambung-menyambung tidak terputus. Mengakui dan memperlakukan antar sesama manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, dengan menghargai prinsip persamaan derajat, persamaan hak, dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku,keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan seterusnya;
3. Sila Persatuan Indonesia. Ibu Kota Negara sebagai tempat berteduh atau berlindung seluruh lapisan rakyat Indonesia. Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan;
4. Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan. Hendaknya kepemimpinan Ibu Kota Negara baru kelak mampu menghargai setiap insan manusia warga Indonesia yang terdapat di pelbagai wilayah dan pulau dengan tidak membedakan jabatan, kedudukan, suku, golongan dan ras dengan mengutamakan hak dan kewajiban yang sama. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.
5. Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepemimpinan dalam Ibu Kota Negara baru hendaknya kelak mampu mengembangkan sikap dan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan. Mengembangkan sikap adil terhadap sesama dan menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban.[25]

---

23. Muhtadi Muhtadi, "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum 'Way Rilau' Kota Bandar Lampung)," Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum Vol 7 Nomor 2 (2013): 212–22, https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no2.380.
24. M Jeffri Arlinandes Chandra dkk., "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis , Harmonis dan Terpadu di Indonesia," Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 1 (2022): 1–11, https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790.
25. Khair, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibukota Negara."

Pada landasan filosofis pembentukan UU IKN hanya menjelaskan sebagai upaya perwujudan sila Pancasila. Sebagaimana dipahami bahwa terdapat lima sila, dan dalam upaya perwujudan tersebut terdapat nilai dasar, nilai instrumental dan nilai praksis.[26] Sehingga dengan demikian untuk dapat menghubungkan bagaimana maksud dari RUU IKN perlu dihubungkan dengan nilai tersebut agar landasan filosofis secara akademik dapat diterjemahkan dengan baik. Peran pancasila menjadi hal utama dalam pembentukan peraturan karena pancasila ideologi negara yang digunakan sebagai pedoman dan landasan hidup bangsa.[27]

B.3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.[28] Hal ini menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan baru. Beberapa persoalan hukum 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, peraturannnya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[29]

Mengingat pengaturan mengenai Ibu Kota negara diatur di level undang-undang, maka secara yuridis, Pemerintah perlu melakukan perubahan undang-undang untuk memindahkan Ibu Kota negara ke luar Jakarta. Secara umum, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan undang-undang atas inisiatif Presiden dapat ditemukan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berikut ini hasil penelusuran Landasan Yuridis pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara:

1. Bab 3, Kekuasaan Pemerintah, Pasal 5, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, ayat (1) berbunyi: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Pasal 18, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Setelah Amandemen), berbunyi:
   (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
   (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
   (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
   (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
   (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

---

26. Kaelan, Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi (Paradigma Yogyakarta, 2012), 4.
27. I Komang Adi Saputra dan I Gusti Ngurah Dharma Laksana, "Analisis Yuridis, Sosiologis dan Filosofis Terhadap Undang – Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi," Jurnal Kerta Wicara, Volume 9 No 8 (2020): 1–9, https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthawicara/article/view/61959.
28. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), 70
29. Taufik H. Simatupang, "Mendudukkan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia," Jurnal Penelitian Hukum De Jure 19, no. 2 (2019): 217, https://doi.org/10.30641/dejure.2019.v19.217-229.

(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

3. Pasal 18A, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; berbunyi:
   (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
   (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diaturdan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
4. Pasal 18B, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; berbunyi:
   (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
   (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.
5. Bab 7, Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, ayat (1) berbunyi: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; Pasal 20A ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
6. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037; Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2915) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 (Lembaran Republik Indonesia Nomor Tahun 1975 Nomor 39, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3064) dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1985 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3282);
7. Undang-undang (UU) No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, berlakunya Undang-undang ini maka telah mencabut UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Negara Republik Indonesia Jakarta, yang sebelumnya regulasi ini telah mencabut regulasi sebelumnya, yakni Undang-Undang No.10 Tahun 1964 tentang DKI Jakarta Raya sebagai Ibu Kota Negara RI.
8. Undang-Undang nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN) tertanggal 15 Februari 2022;
9. Pemerintah melakukan perumusan 10 aturan turunan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN), setelah pemerintah menerima naskah UU IKN dari DPR RI.[30]

30. Khair, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibukota Negara," 8–9.

B.4. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Oleh karena itu, penerapan teori-teori, asas/prinsip, dan gagasan gagasan mengenai tata kelola pemerintahan akan menyelesaikan masalah yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam aspek ekonomi dan bisnis, penataaan ruang, penatagunaan tanah, pemerintahan yang bersih dari korupsi, lingkungan hidup yang lebih baik, ketahanan terhadap bencana yang mumpuni, dan pencegahan kejahatan yang lebih mantap. Dari sisi negara, tentu tata kelola Ibu Kota Negara yang akan dituangkan di dalam RUU tentang Ibu Kota Negara menjadi kebutuhan yang mendesak agar seluruh administrasi pemerintahan IKN dapat terlaksana dengan baik, efektif, dan efisien.[31]

Dari sisi negara, tentu tata kelola Ibu Kota Negara yang akan dituangkan di dalam UU tentang Ibu Kota Negara menjadi kebutuhan yang mendesak agar seluruh administrasi pemerintahan IKN dapat terlaksana dengan baik, efektif, dan efisien.[32] Pemindahan Ibu Kota Negara, yang perlu diperhatikan secara sosiologis adalah dampak-dampak sosial-politik-ekonomi yang akan muncul untuk dapat lebih diperhatikan dan menjadi bahan pertimbangan, antara lain sebagai berikut:

1. Dampak Sosial Dari Pemindahan Ibu Kota: Penekanan pada kategori ini berisi mengenai dampak yang diakibatkan dari pemindahan ibu kota dalam segi sosial. Hal ini dilihat dari dampak sosial terjadinya pemindahan ASN ke Ibu Kota baru, terkait perlindungan sosial bagi masyarakat yang berada di ibu kota baru maupun ASN yang akan ikut pindah ke Ibu Kota baru, dikarenakan kemungkinan terjadinya konflik akibat perubahan tatanan sosial masyarakat Kalimantan yang diakibatkan oleh pemindahan Ibu Kota baru. Pemerintah diharapkan dapat lebih menjelaskan persiapan seperti pemilihan lokasi yang tepat, pertimbangan aspek geopolitik, geostrategis, serta kesiapan infrastruktur pendukung harus dibahas terperinci.
2. Dampak Ekonomi Dari Pemindahan Ibu Kota: Pada kategori ini berisi mengenai dampak yang diakibatkan oleh pemindahan Ibu Kota dalam segi perekonomian, terkait mengenai perubahan ekonomi yang terjadi di Jakarta maupun adanya peningkatan ekonomi atau kesejahteraan di Pulau Kalimantan dengan adanya pemindahan Ibu Kota tersebut. Serta faktor pembiayaan pemindahan Ibu Kota Negara mengenai kebutuhan rincian biaya yang diperkirakan mencapai 466 triliun rupiah, yang akan dibiayai oleh APBN, KPBU, dan juga pihak swasta. Faktor transparasi pemerintah terkait dana perencanaan pembangunan. Pendanaan ibu kota baru menurut Menteri Keuangan (Menkeu) Sri Mulyani Indrawati membutuhkan pembiayaan untuk pembangunan ibu kota negara yang baru, dibagi menjadi 3 sumber yaitu Rp89,4 triliun (19,2%) melalui APBN, Rp253,4 triliun (54,4%) melalui Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). Skema KPBU memiliki porsi yang besar dalam mendanai pemindahan pusat pemerintahan yakni sebesar 54,6% dari total pembiayaan pemindahan Ibu Kota. Sedangkan sisanya yakni Rp. 123,2 Triliun atau senilai 26,4% dari pendanaan swasta.

Pembiayaan tersebut untuk membangun sarana dan prasarana untuk publik maupun pemerintah yang berada di Ibu Kota baru. Bagaimanapun, pembangunan Ibu Kota baru akan berdampak pada tumbuh kembang kegiatan perekonomian, sosial, dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat. Pengaturan Pembiayaan tersebut dapat menciptakan "perangkap utang" terutama jika kota ini tidak berkelanjutan secara ekonomi. Oleh karena itu, membutuhkan skema anggaran yang rinci, kajian ekonomi yang berkelanjutan, serta dampak ekonominya bagi Indonesia kedepan.

---

31. Kementerian PPN/Bapenas, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara (Kementerian PPN/Bapenas, 2020), 146, https://bappeda.kaltimprov.go.id/storage/data-centers/September2021/zNPFAwFfhrKe6NOUadXI.pdf.

Selain itu pemindahan IKN diharapkan dapat menguatkan ketahanan masyarakat Kalimantan, baik secara ekologi, ekonomi, sosial dan budaya sehingga tidak menyebabkan terpinggirnya masyarakat lokal oleh pendatang. Penetapan perpindahan Ibu Kota ke wilayah Timur Indonesia diharapkan dapat mengurangi kesenjangan dan mewujudkan pembangunan Indonesia yang berkelanjutan, serta mewujudkan Ibu Kota baru yang sesuai dengan identitas bangsa.[33]

Landasan sosiologis dalam undang-undang ini adalah, sebagai identitas nasional yang berfungsi sebagai pusat kegiatan untuk mewujudkan manifestasi identitas, karakter sosial, persatuan, dan kebesaran sebuah bangsa sekaligus merefleksikan keunikan Indonesia. Selain itu untuk membangun sebuah kota yang cerdas, hijau, indah dan berkelanjutan dalam mengelola sumber daya secara tepat guna dan memberikan layanan efektif melalui penggunaan air dan sumber daya energi yang efisien, pengolahan limbah berkelanjutan, moda transportasi terpadu, lingkungan yang sehat, serta lingkungan alami dan lingkungan terbangun yang sinergis. Perencanaan IKN dilakukan dengan konsep kota hutan atau *forest city* guna memastikan ketahanan lingkungan dengan sekurang-kurangnya 50 persen kawasan hijau.

Rencana IKN akan didukung oleh konsep Rencana Induk yang mumpuni dan memiliki risiko minimal terhadap ekologi alami yang telah ada, lingkungan terbangun, dan sistem sosial, sehingga akan tercipta kota yang modern dengan Standar Internasional Progresif, inovatif, dan kompetitif dalam berbagai aspek, seperti teknologi, arsitektur, perencanaan kota, dan isu-isu sosial. Selain itu, IKN juga akan dilengkapi dengan infrastruktur berkelas dunia dan terhubung dengan berbagai pusat kota internasional lainnya. Untuk Tata Kelola yang Efektif dan Efisien: Relokasi lembaga dan instansi pemerintahan pusat serta desentralisasi aparatur sipil negara (ASN) serta peningkatan kapasitas dan potensi ASN melalui wilayah yang saling terhubung, dan sebagai penggerak kesetaraan ekonomi bagi kawasan Indonesia Timur: Salah satu tujuan utamanya adalah mengembangkan industri bersih dan berteknologi tinggi serta mendorong sektor ekonomi yang berdaya saing global.[34]

Pembentukan Ibu Kota Nusantara ini tidak serta merta mengalihkan kedudukan, fungsi, dan peran Ibu Kota Negara ke Ibu Kota Nusantara. Kedudukan, fungsi, dan peran Ibu Kota Negara tetap berada di Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sampai dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden tentang penetapan pemindahan Ibu Kota Negara ke Ibu Kota Nusantara. Otorita Ibu Kota Nusantara yang dibentuk baru akan menyelenggarakan dan bertanggung jawab terhadap kegiatan pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Otorita Ibu Kota Nusantara mulai menyelenggarakan Pemerintahan Daerah Khusus lbukota Nusantara setelah dikeluarkannya Keputusan Presiden tentang penetapan pemindahan Ibu Kota Negara ke Ibu Kota Nusantara.

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.[35]

---

32. Khair, "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibukota Negara," 6.
33. Dok Humas FISIP UI, "Kajian Aspek Sosial Pemindahan Ibu Kota Negara," Februari 2020, https://fisip.ui.ac.id/kajian-aspek-sosial-pemindahan-ibu-kota-negara/.
34. Presiden Republik Indonesia, "Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Lampiran II" (2022).
35. Bagir Manan, Dasar-dasar perundang-undangan (Jakarta: Ind-Hill, 1992), 16

Pengaturan mengenai struktur organisasi, tugas, wewenang, dan tata kerja termasuk mengatur mengenai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Otorita Ibu Kota Nusantara, dan pelaksanaan kegiatan persiapan, pembangunan, dan pemindahan Ibu Kota Negara. Struktur organisasi dan pengisian jabatan Otorita Ibu Kota Nusantara dilakukan dengan memperhatikan tahapan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh Otorita Ibu Kota Nusantara. Setelah UU IKN ini diundangkan sampai dengan tanggal penetapan pemindahan Ibu Kota.

C. Penutup

Payung hukum pemindahan Ibu Kota Nusantara sudah resmi setelah disahkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Disahkannya UU IKN sebagai bentuk politik hukum dari pemerintah untuk mewujudkan tujuan bernegara sesuai dengan pembukaan UUD 1945, dan sesuai dengan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dalam memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat diseluruh Indonesia, mengingat urgennya pemindahan Ibu Kota dari Jakarta ke Ibu Kota baru demi masa depan negara kita, mengingat beban Pulau Jawa khususnya Kota Jakarta dan sekitarnya sudah sangat berat yang dikhwatirkan akan mengancam kelestarian lingkungan hidup, disamping itu, dengan dipindahkannya Ibu Kota ke kabupaten Penajam Paser Utara Kalimantan Timur adalah untuk pemerataan pembangunan dan peningkatan perekonomian wilayah Indonesia Tengah dan Indonesia Timur.

Daftar Pustaka

Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar perundang-undangan*. Jakarta: Ind-Hill.

Chandra, M Jeffri Arlinandes, Vera Bararah Barid, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, dan Iain Bengkulu. "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis , Harmonis dan Terpadu di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (2022): 1–11. https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790.

Dok Humas FISIP UI. "Kajian Aspek Sosial Pemindahan Ibu Kota Negara," Februari 2020. https://fisip.ui.ac.id/kajian-aspek-sosial-pemindahan-ibu-kota-negara/.

Fitriana, Mia Kusuma. "Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws And Regulations In Indonesia As The Means Of Realizing The Country's Goal)." *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 12, no. No 2 (2015): 1–27. https://doi.org/10.54629/jli.v12i2.403.

Frenki, Frenki. "Politik Hukum Dan Perannya Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi." *ASAS Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* Volume 3, no. No 2 (2011): 1–8. https://doi.org/10.24042/asas.v3i2.1662.

Gumay, Akbar Nugroho. "Ramai-ramai Kritik Pemindahan IKN: Ancam Keselamatan Rakyat." *CNN Indonesia*, 19 Januari 2022. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220119192729-32-748765/ramai-ramai-kritik-pemindahan-ikn-ancam-keselamatan-rakyat.

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

Hidayat, Eko. "Kontribusi Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Progresif Di Indonesia." *ASAS Jurnal Hukum Ekonomi Syariah* Volume 10, no. No 2 (2018).

HS, Salim. 2013. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis*. Buku ke-1. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Kaelan. 2012. *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Paradigma Yogyakarta.

Kementerian PPN/Bapenas. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*. Kementerian PPN/Bapenas, 2020. https://bappeda.kaltimprov.go.id/storage/data-centers/September2021/zNPFAwFfhrKe6NOUadXI.pdf.

Khair, Otti Ilham. "Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis dan yuridis Pada Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara." *Jurnal Inovasi Riset Akademik* Volume 2 No 1 (2022): 1–10. https://doi.org/10.51878/academia.v2i1.1037.

Lampiran Undang-Undang *Republik Indones*ia Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara, Lampiran II (2022).

Marzuki, Pete*r Mahmud.* 2010. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

Mattalatta, Andi. "Politik Hukum Perundang-Undangan." Jurnal Legislasi Indonesia Volume 6 No 4 (2009). https://doi.org/10.54629/jli.v6i4.334.

Muhtadi, Muhtadi. "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah (Studi kasus Raperda Penye*rtaan Modal Pemerintah Kota Band*ar Lampung Kepada Perusahaan Air Minum 'Way Rilau' Kota Bandar Lampung)." Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum Vol 7 Nomor 2 (2013): 212–22. https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v7no2.380.

Ratih Waseso. 2022. "Harapan Jokowi Terhadap Ibu Kota Baru di Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur." Kontan.co.id.

Saputra, I Komang Adi, dan I Gusti Ngurah Dharma Laksana. "Anali*sis Yuridis,* Sosiologis dan Filosofis Terhadap Undang – Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi." Jurnal Kerta Wicara, Volume 9 No 8 (2020): 1–9. https://ojs.unud.ac.id/index.php/ker*thawicara/article/vi*ew/61959.

Setiawan, Endriyanto Bayu. "Diskursus Politik Hukum Pemindahan Ibu Kota Negara: Tinjauan Pembentukan Undang-Undang dalam Studi Kebijakan Publik." Pusat Riset Politik "Reseach Center for Politics," April 2022. https://politik.brin.*go.id/kolom/pemilu-partai-politik-otonomi-daerah/d*iskursus-politik-hukum-pemindahan-ibu-kota-negara-tinjauan-pembentukan-undang-undang-dalam-studi-kebijakan-publik/.

Shaid, Nur Jamal. "6 Alasan Ibu Kota Negara Pindah dari Jakarta ke Kalimantan Timur." KOMPAS.COM, 11 Februari 2022. https://money.kompas.com/read/2022/02/11/052456426/6-a*lasan-ibu*-kota-negara-pindah-dari-jakarta-ke-kalimantan-timur?page=all#:~:text=Pertama%2C%20alasan%20utama%20pemindahan%20ibu,jiwa%20terkonsentrasi%20di%20pulau%20Jawa.

Simatupang, Taufik H. "Mendudukkan Konsep Executive Review dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." Jurnal Penelitian Hukum De Jure 19, no. 2 (2019): 217. https://doi.org/10.30641/deju*re.2019.v19.217-229.*

Sugianto, Bambang. "Politik Hukum Dalam Pembangunan Hukum Nasional Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." Justicia Sains Jurnal Ilmu Hukum Volume 2, no. No 2 (2017): 145–70. https://doi.org/*10.24967/jcs.v2i2.300.*

*Supriyatn*o, Makmur. "Pertimbangan Pemindahan Ibu Kota Negara Ditinjau Dari Perspektif Geografi Pertahanan." Jurnal Pertahanan & Bela Negara 3, no. 1 (2018): 1–24. https://doi.org/10.33172/jpbh.*v3i1.373.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (1945).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).

Yahya, Muhammad. "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera." *Jurnal Studi Agama dan Masyarakat* 14, no. 1 (2018): 21. https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779.

Yahya, Muhammad. "Pemindahan Ibu Kota Negara Maju dan Sejahtera." Jurnal S*tudi Agama dan Masyarakat Volume* 14 No 1 (2018): 21–30. https://doi.org/10.23971/jsam.v14i1.779.

Melokalkan Hak Asasi Manusia Melalui Kepariwisataan Inklusif: Landasan Pembaharuan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan

Inna Junaenah
Departmen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Email: inna.junaenah@unpad.ac.id
Naskah diterima: 23/3/2022, direvisi: 2/9/2022, disetujui: 5/9/2022

Abstract

West Java Province affects a Tourism Provincial Regional Regulation (Perda) of 2008. Recently, the respected Perda remains down to date both in the regulatory reasoning and normative structure. Such a lacuna is due to the issuance of Tourism Law No. 10 of 2009, in which the expression of the philosophical base acknowledges tourism activities as a part of human rights. This is coupled with various renewals of the National Action Plan for Human Rights (RANHAM), Indonesia's commitment to the Sustainable Development Goals, and the New Urban Agenda 2016. Those instruments sharpen the effort to localize human rights through various development and community services sectors. This study aims to identify the frameworks for the renewal of the respected Perda. Through the study of legal materials, documents, and secondary data, namely, "Neraca Satelit Pariwisata Jawa Barat 2019-2020", this paper emphasizes the juridical, philosophical, and sociological reasonings for the need for the renewal of the Perda. These perspectives lead to the highlight of vulnerable groups as part of the inclusion of fulfilling socio-economic rights. Not only being the center of attention for economic and cultural activities, but it is also time for a human rights perspective to be inseparable from the tourism sector.

Keywords: Inclusion, Tourism, Localizing Human Rights, West Java Provincial Bye-Law.

Abstrak

Provinsi Jawa Barat (Jabar) telah memberlakukan Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur kepariwisataan sejak tahun 2008. Dengan berbagai perkembangan, Perda tersebut nampaknya menyisakan kesenjangan baik dari landasan-landasan pengaturannya maupun sistematisasi penormaan. Kesenjangan tersebut terjadi sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan yang di antara politik hukumnya sekaligus sebagai landasan filosofis adalah menempatkan wisata sebagai bagian dari hak asasi manusia. Hal itu ditambah dengan berbagai pembaharuan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), komitmen Indonesia sebagai salah satu negara yang turut menargetkan Agenda 2030 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, disertai dengan Agenda Baru Perkotaan yang dideklarasikan tahun 2016. Kesemuanya menajamkan upaya melokalkan HAM melalui berbagai sektor pembangunan dan pelayanan masyarakat. Dalam kajian ini hendak diidentifikasi bagaimana pokok-pokok kerangka pemikiran dapat ditawarkan untuk pembaruan Perda Jabar yang dapat direkomendasikan. Melalui studi bahan-bahan hukum dan berbagai dokumen, termasuk data sekunder berupa Neraca Satelit Pariwisata Jabar Barat 2019-2020, tulisan ini menggarisbawahi landasan-landasan yuridis, fislosofis, dan sosiologis sebagai alasan kebutuhan pembaharuan Perda tersebut. Kesemua perspektif tersebut mengarah pada perhatian terhadap titik berat kelompok rentan sebagai bagian dari inklusifitas pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Tidak hanya menjadi pusat perhatian kegiatan ekonomi dan kebudayaan, sudah saatnya perspektif HAM tidak terpisahkan dari sektor wisata.

Kata Kunci: Kepariwisataan, Inklusif, Melokalkan HAM, Perda Jawa Barat.

A. Pendahuluan

Provinsi Jawa Barat telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Kepariwisataan. Setahun berikutnya keluar Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, yang beberapa ketentuannya menjadikan Perda 2008 membutuhkan penyesuaian sebagai konsekuensi dari kewenangan Pemerintah Daerah, termasuk di antaranya bagi Pemerintah provinsi, untuk melaksanakan beberapa penegasan kewajiban di bidang kepariwisataan. Begitu pula kebutuhan penyesuaian bertambah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kesenjangan dari kecukupan peraturan perundang-undangan juga muncul dari keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja walaupun tidak banyak mengubah materi pengaturan. Terlepas bahwa UUCK mengubah ketentuan pada UU Kepariwisataan 2009, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang pada Tahun 2020 menyatakan inkonstitusional bersyarat, terdapat pula pertanyaan terkait sejauh mana materi muatan perubahan Perda tersebut. Relevan dengan kemungkinan terjadi penyesuaian suatu peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menunjukan peristilahan perubahan dan penggantian, yang menjadi salah satu akibat dari pencabutan. Akan tetapi, pengertian perubahan menurut UU P3 dilakukan jika materi perbaikan suatu peraturan hanya beberapa pasal[1]. Sementara itu, untuk dikatakan penggantian pun masih terlalu terbatas dari argumentasi yang dapat dielaborasi ke dalam tulisan ini[2]. Maka dari itu, untuk mengarah kepada pokok-pokok utama gagasan penggantian Perda tersebut, penulis menggunakan kata "pembaharuan" yang menunjukkan bahwa kajian terhadap materi yang sedang dikaji masih terbuka berbagai masukan.

Dari aspek substansi, tidak dapat diingkari bahwa kepariwisataan merupakan salah satu sektor dalam pembangunan ekonomi. Kepariwisataan yang berkontribusi penting untuk memperkaya potret ekonomi di banyak negara menjadikannya seringkali digambarkan sebagai indutri terpadu (*integrated industry*) yang memiliki keterhubungan banyak sektor terkait dalam penyediaan kecukupan layanan pariwisata[3]. Contohnya, di Thailand, kepariwisataan menyumbang pertumbuhan ekonomi pada berbagai masyarakat karena dari nilai ekonominya dapat menambah pendapatan dan meningkatkan penghidupan mereka[4]. Gambaran inklusifitas ekonomi juga dicontohkan di Myanmar. Tingginya usaha-usaha di sektor informal memungkinkan orang-orang dengan semangat wirausaha untuk membangun bisnis mereka sendiri beserta keuntungannya dari kepariwisataan yang tidak terlalu melibatkan beban administrasi dan pajak[5]. Indonesia, khusunya Provinsi Jawa Barat tidak terkecualikan dari kepentingan hal tersebut. Terlebih lagi, karena potensi wisata di Jawa Barat belum teroptimalisasi secara tepat untuk dapat berdampak secara ekonomi bagi kesejahteraan masyarakat. Upayanya adalah melalui dorongan terhadap pembangunan ekonomi melalui sektor kepariwisataan.

Akan tetapi, tidak dapat dihindari bahwa kepariwisataan yang tidak mengindahkan tanggung jawab berpotensi melanggar hak-hak dasar orang-orang, terutama penduduk di sekitar tujuan wisata[6]. Peristilahan tujuan wisata, atau dalam UU Kepariwisataan disebut juga sebagai destinasi wisata, mengacu kepada suatu kawasan geografis yang di dalamnya terdapat berbagai elemen pelengkap terwujudnya kepariwisataan,

1. Pasal 56 ayat (3) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal ini tidak mengalami perubahan.
2. Angka 143 dan 222 Lampiran II Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Saravanan, Mr. A., and Dr. Y. Venkata Rao. "Equitable Tourism Development: Need for Strategic Partnership" (2012), 2 (3). 344–345.
4. Sibylle Baumgartner, and Matthias Leisinger. 2020. "Human Rights Impact Assessment Thailand & Myanmar." Swiss, 6.
5. Ibid., 7.
6. George, Babu P., and Vinitha Varghese. "Human Rights in Tourism : Conceptualization and Stakeholder Perspectives." Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies 12 (2), 2007: 40–48. http://ejba.jyu.fi/. 41. http://ejba.jyu.fi/.

baik berada dalam satu atau lebih wilayah admistrasi[7]. Pada umumnya elemen-elemen pelengkap untuk terwujudnya kepariwisataan terdiri dari 4As (*Attraction, Accessibility, Amenities, and Ancillary*)[8]. Daya Tarik wisata (Attraction) dapat berwujud alam, kebudayaan, atau perkotaan; aksesibilitas (*Accessibility*) dapat berupa infrastruktur dan layanan transportasi; Fasilitas (*Amenities*) nampak pada usaha makan minum, restoran, akomodasi, pemandu wisata, pramuwisata, dll; sedangkan layanan tambahan (*Ancillary*) dapat berupa badan promosi pariwisata, pusat informasi wisata, asosiasi wisata, dan komunitas wisata. Menjadi strategis jika perspektif HAM terinternalisasi ke dalam elemen-elemen 4As tersebut. Perhatian terhadap upaya mengintegrasikan aspek manusia dalam kepariwisataan tersebut telah manjadi salah satu landasan filosofis dan sekaligus dapat dilihat sebagai politik hukum dari Kepariwisataan 2009[9]. Dalam Konsiderans Menimbang dikatakan bahwa "kebebasan melakukan perjalanan dan memanfaatkan waktu luang dalam wujud berwisata merupakan bagian dari hak asasi manusia".

Tidak saja dengan kedua kepentingan di atas, keberjalanan pembangunan pun, harus dapat menjaga keseimbangan keberlanjutan kondisi lingkungan. Gagasan tersebut didorong oleh komitmen Indonesia terhadap berbagai pembaharuan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), komitmen Indonesia sebagai salah satu negara yang turut menargetkan Agenda 2030 tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) bersamaan dengan the New Urban Agenda (NUA), yang dideklarasikan tahun 2016. Kesemuanya menajamkan upaya melokalkan HAM melalui berbagai sektor pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Tidak hanya itu, paket dari tiga dokumen tersebut mengerucutkan pengarusutamaan suatu pembangunan berkelanjutan yang memberi perhatian utama terhadap inklusifitas, artinya memperhatikan kebutuhan kelompok rentan melalui upaya melokalkan HAM. Dikatakan sebagai melokalkan HAM karena terdapat kebutuhan transformasi indikator-indikator HAM yang beririsan dengan instrumen internasional yang menguatkan beberapa Hukum HAM Internasional, untuk dapat diimplementasikan ke dalam pemenuhan, perlindungan, dan pemajuan HAM di tingkat lokal. Dengan demikian, target pembangunan di sektor kepariwisataan yang hendak dipromosikan untuk pembaharuan Perda Jawa Barat terkait kepariwisataan tidak saja memiliki arah untuk mendorong pembangunan ekonomi di Jawa Barat, tetapi juga terutama ditujukan pemenuhan hak atas rekreasi masyarakat di dalam wilayah Provinsi. Akan tetapi, merupakan kenyataan bahwa usaha wisata merupakan bagian dari aktifitas bisnis secara umum dan melibatkan investasi. Maka dari itu Komisi Nasional HAM dan ELSAM mengingatkan pengembangan kerangka kebijakan investasi ini seharusnya mengadopsi standard minimal penghormatan terhadap HAM, lingkungan, dan tenaga kerja.[10]

Dalam kajian ini akan dikemukakan argumentasi mengapa perhatian terhadap HAM tidak dapat terlepas dari kepariwisataan, yang akan dibahas dalam bagian landasan-landasan untuk pembentukan peraturan Perda Jabar tentang Kepariwisataan. Di dalamnya akan dielaborasi alur pembahasan: pertama, bagaimana argumentasi utama tentang alasan kebutuhan pembaruan perda tersebut, yang meliputi pertimbangan alasan filosofis, yuridis, dan sosiologis; bagian kedua adalah rekomendasi pokok-pokok kerangka pemikiran untuk desain pembaruan Perda Jabar tentang Kepariwisataan. Dengan perspektif hak asasi manusia, tulisan ini dapat menambah pengayaan untuk penguatan upaya melokalkan hak asasi manusia melalui sektor kepariwisataan yang inklusif.

Pada dasarnya kajian ini lebih mendekati suatu desain riset *legal doctrine*, yang berusaha memahami dan mengevaluasi hukum, serta muncul dengan rekomendasi perbaikan hukum. Tulisan ini dibangun dengan menggunakan bahan kepustakaan (*Library research*) untuk memahami bahan hukum, literatur, dan data

7. Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.
8. T Andrianto, Tomy, and Gima Sugiama. "The Analysis of Potential 4A's Tourism Component in the Selasari Rural Tourism,Pangandaran, West Java," 2016, 138–44. https://doi.org/10.2991/atf-16.2016.21.
9. Menimbang huruf b Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan.
10. Komnas HAM&ELSAM, Rencana Aksi Nasional Bisnis Dan Hak Asasi Manusia (Jakarta, 2017), 9.

sekunder. Substansi yang dikemukakan dalam tulisan ini merupakan bagian yang telah ditugaskan kepada penulis.[11] Bahan hukum yang dikaji di antaranya adalah untuk memperbaharui Perda Jabar mengenai Kepariwisataaan yang ditinjau dari perspektif normatif dokumen-dokumen utama: 1) UU Kepariwisataan 2009, 2) UU Cipta Kerja beserta Putusan Mahkamah Konstitusi, 3) Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), 4) Perpres 2017 tentang Tujuan Pembangunan Berkelanjutan yang mendukung Agenda 2030, 5) Deklarasi Quito 2016 terkait Agenda Baru Perkotaan. Landasan sosiologi ke arah Rancangan Perda Jabar ini dicermati dari data sekunder terutama dari dokumen Neraca Satelit Pariwisata (Nesparda) Jawa Barat 2019-2022, selain secara praktis penulis juga mengamati kecenderungan kebutuhan materi perubahan melalui keterlibatannya sebagai salah satu anggota Tim Kajian Naskah Akademik dan Raperda terkait. Tulisan ini masih belum melibatkan bahan empirik untuk menunjang hasil penelitian lapangan. Kesemua data yang diperoleh kemudian dianalisis secara komprehensif dengan desain penelitian dan metode kualitatif[12], serta analisis Yuridis Normatif dengan inklusifitas dari perspektif HAM.

B. Pembahasan

B.1. Landasan Kebutuhan Pembaharuan Perda

B.1.1. Kepariwisataan dan HAM

Kepariwisataan dengan hak asasi manusia seringkali menunjukkan dua sisi hubungan tidak sederhana. Di satu sisi bahwa kepariwisataan memunculkan berbagai segi dampak negatif terhadap HAM, dan di sisi lainnya menjadikan kebebasan untuk bergerak melalui kegiatan berwisata sebagai HAM itu sendiri. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia mengenal "*right to leisure*", berbarengan dengan hak untuk bergerak di dalam maupun keluar-masuk suatu negara, dalam satu pasal pengaturan. Hal itu menjadikan pemahaman bahwa kedua sisi hubungan Kepariwisataan dengan HAM perlu dikenali.

Pertama, bahwa kepariwisataan bereputasi pada kemunculan dampak buruknya terhadap berbagai pelanggaran HAM. Perlu dijadikan pelajaran apa yang dialami di Thailand dan Myanmar bahwa pariwisata melanggar beberapa HAM, hak atas budaya, hak-hak pekerja, hak-hak perempuan dan anak, hak atas lingkungan, juga hak-hak atas lahan[13]. Dapat dipahami mengapa Tom Baum and Nguyen Thi Thanh Hai melihat bahwa industri pariwisata yang tidak bertanggung jawab dalam perkembangan sejarahnya telah memunculkan tantangan yang signifikan terhadap hak-hak manusia dan sosial, dalam arti baik dari sisi individual maupun kemasyarakatan[14]. Interaksi dari industri pariwisata beresiko pada penurunan identitas budaya. Perilaku yang tidak baik dari para wisatawan pun cenderung pada resiko perubahan moral dan cara hidup yang tidak dapat diterima oleh budaya tradisional lokal[15].

Di bidang ketenagakerjaan sistem *outsourcing* beresiko pelanggaran hak-hak di tempat kerja. Tantangan lebih besar dihadapi para pekerja secara informal yang menjadi rantai penyedia, seperti pertanian, transportasi, dan produksi suvenir[16]. Dampaknya terhadap lingkungan melibatkan ketidakberimbangan ketersediaan air bersih, sebagai akibat tata kelola yang buruk, yang lebih tersedot kepada industri pariwisata dibandingkan yang diperoleh masyarakat sekitarnya[17]. Apalagi, jika usaha wisata melibatkan pekerja anak, yang nampaknya

---

11. Penulis sampaikan terima kasih kepada Yunandar Ekaprawira sebagai Sekretaris Badan Pembentukan Peraturan Daerah pada DPRD Jawa Barat yang telah membentuk Tim kajian, serta anggota Tim lainnya yaitu Nia Kania Winayanti, Widiyanti, Henfi, Ririn Dewi Wulandari, Rahayu Prasetianingsih, Tanti Irawati, Dewi Rahmawati, dan Fathir.
12. Parmjit Singh, Chan Yuen Fook, and Gurnam Kaur Sidhu. A Comprehensive Guide to Writing a Research Proposal. Surrey-Kuala Lumpur, (Venton, 2015), 118.
13. Sibylle Baumgartner, and Matthias Leisinger. Human Rights Impact Assessment Thailand & Myanmar. (Swiss, 2020), 5.
14. Tom Baum and Nguyen Thi Thanh Hai, "Hospitality, Tourism, Human Rights and the Impact of COVID-19," International Journal of Contemporary Hospitality Management 32, no. 7 (2020): 2400.
15. Sibylle Baumgartner, and Matthias Leisinger. "Human Rights Impact Assessment Thailand & Myanmar". (Swiss, 2020), 5.
16. Ibid.
17. Ibid.

sudah umum terjadi, belum lagi pelecehan seksual dari perlakuan para turis di tempat kerja[18]. Pada resiko pelanggaran hak-hak pekerja terjadi pada rendahnya upah dan kondisi kerja yang buruk, sampai kecenderungan pada fenomena perdagangan orang untuk menjadi bagian dari aktivitas wisata. Baum dan Nguyen pun menambahkan pelanggaran hak-hak anak, terutama pekerja anak di kepariwisataan, juga wisata seksual dan perdagangan anak[19].

Isu terkait hak-hak tanah juga terjadi, termasuk dialami masyarakat adat di Thailand. Karena banyak dari status properti yang selama ini mereka diami tidak tercatatkan secara resmi, hal itu menambah kerentanan sengketa lahan ketika pembangunan untuk infrastruktur pariwisata begitu saja dilakukan tanpa partisipasi dan persetujuan masyarakat setempat[20]. Di Myanmar juga terlaporkan isu-isu HAM yang serupa seperti Thailand, baik menyangkut hak-hak anak, kebutuhan kehati-hatian pada kelestarian warisan budaya, dampak terhadap lingkungan hak-hak pekerja, dan hak-hak atas lahan[21]. Dimensi pelanggaran HAM juga terjadi dalam hal penggusuran rumah dan tanah karena pembebasan lahan untuk tujuan pembangunan kepariwisataan, di samping catatan mengenai resiko kehilangan penghidupan secara tradisional, akses yang terbatas dan cenderung kapitalistik terhadap alam, area pesisir dan air bersih, serta komodifikasi daya tarik wisata[22].

Telaah kedua, bahwa berwisata merupakan bagian dari HAM. Dengan kata kunci industri pariwisata yang bertanggung jawab, kepariwisataan dapat dilihat dari sisi lain, yaitu sebagai pelaksanaan dari HAM itu sendiri, yaitu *right to leisure*, sebagaimana dilandasi oleh DUHAM di Artikel 24 dan 27 dan konsiderans menimbang UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Dalam kajian di tahun 2019, Yesaya Sandang telah mengelaborasi prinsip-prinsip kepariwisataan berbasis HAM. Di antara penjelasannya, pasca pengakuan hak tersebut dalam DUHAM, disebutkan Piagam Waktu Luang (*World Leisure: Charter for Leisure, 1970*) yang menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak asasi untuk aktivitas waktu luang yang selaras dengan norma dan nilai-nilai sosial masyarakat[23].

Hanya saja, seiring perkembangan situasi, Jordi Gascón termasuk meragukan kategori berwisata adalah hak asasi manusia[24]. Kekhawatirannya lain dari Javier Hernández adalah bahwa kepariwisataan akan mengganggu hak atas kota (*the right to the city*), yang menjadikan hegemoni wisatawan dan meminggirkan penduduk setempat untuk dapat hidup, menggunakan, dan merasakan kenikmatan kota dari para penduduk yang tinggal di dalamnya[25]. Pada suatu titik, menurutnya, pariwisata akan melemahkan kelayakan suatu kota yang layak dan menafikkan keberadaan penduduknya akibat dari keharusan untuk lebih melayani wisatawan[26]. Keraguan posisi wisata sebagai HAM juga termasuk dipicu oleh keadaan Pandemi COVID 19, bahwa terdapat kajian yang mempertanyakan kembali apakah tepat berwisata dimasukkan sebagai HAM? Pertanyaan ini muncul karena kebijakan banyak pemerintah untuk merespon kondisi pandemi membenarkan pembatasan hak untuk bepergian. Pemerintah menerapkan prinsip Siracusa untuk membatasi mobilitas

18. Ibid., 6.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Ibid., 7–8.
22. Baum, Tom, and Nguyen Thi Thanh Hai. "Hospitality, Tourism, Human Rights and the Impact of COVID-19." International Journal of Contemporary Hospitality Management 32 (7), 2020, 2397–2407. https://doi.org/10.1108/IJCHM-03-2020-0242. 2400.
23. Sandang, Yesaya. "Pengarusutamaan Prinsip-Prinsip Bisnis Dan Hak Asasi Manusia Bagi Sektor Pariwisata Di Indonesia." Jurnal HAM 10 (1), 2019: 1. 4 https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.1-17.
24. Gascón, Jordi. "Tourism as a Right: A 'Frivolous Claim' against Degrowth?" Journal of Sustainable Tourism 27 (12), 2019: 1825–38. https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1666858.
25. Hernández, Javier. "The Voracity of Tourism and the Right To the City." Revista Andaluza, 2018, 22–46. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2018.15.02.
26. Ibid., 41.

manusia dengan dalih pelaksanaan kekuasaan di masa darurat (*emergency powers*)[27]. Sebagai kelanjutannya, dengan kenyataan tersebut nampak bahwa berwisata tidak terlihat sebagai kebutuhan dasar, karena dapat ditunda dan terdapat kemungkinan kondisi pembenaran untuk pengekangannya. Apalagi bahwa sebelumnya, terdapat analisa bahwa kegiatan wisata yang tujuannya untuk bersenang-senang merupakan kegiatan *luxurious*[28] daripada sebagai suatu kebutuhan dasar yang tidak dapat ditunda.

Maka dari itu, argumen yang mempertanyakan keberadaan wisata sebagai HAM didapati sanggahannya. Melalui pandangan Scott McCabe dan Anya Diekmann dikatakan bahwa pasar pariwisata terbukti selalu bertahan seiring dengan cara-cara konsumen memodifikasi pola perjalanan mereka. Wisatawan berkreasi dengan mengatur frekuensi perjalanan dalam setahunnya, perjalanan yang lebih singkat atau lebih dekat, mengganti perjalanan internasional menjadi liburan domestik. Menurut McCabe dan Diekmann, pola-pola tersebut menunjukkan bahwa para wisatawan enggan untuk mengorbankan liburan dan belanjanya. Mereka akan senantiasa mencari cara supaya tetap bepergian, dan dengan seperti itulah menurut McCabe dan Diekmann, kebutuhan berlibur begitu kuat dengan berbagai konsumen menganggapnya sebagai suatu kebutuhan, bukan kemewahan[29].

Penjelasan tersebut masuk akal karena bahwa tujuan wisata hanya ditafsir untuk kesenangan nampaknya sudah ketinggalan dan harus kembali komplementer dengan hak untuk bergerak, artinya melakukan perjalanan. Hal itu terkait bahwa untuk menilai objektif "kesenangan" adalah juga tidak pasti. Kata kunci dari wisata menurut Undang-Undang 2009 adalah kegiatan perjalanan dalam jangka waktu sementara. Tidak semata mata berfokus pada substansi "kesenangan", wisata juga dikatakan sebagai cara untuk menambah pengetahuan. Maka dari itu dapat dipahami jika EU memegang paradigma wisata sebagai cara untuk meningkatkan kualitas hidup. Dengan demikian, dapat mengerucut justifikasi bahwa wisata adalah bagian dari HAM, dengan catatan bahwa merupakan hak setiap orang, dan tidak boleh menjadikan manusia menjadi terpinggirkan dari ketidakterjangkauannya untuk menikmati wisata.

Bagaimanapun bahwa pariwisata merupakan sektor pengungkit pertumbuhan ekonomi dan di antara pembuka peluang sumber-sumber penghidupan bagi penduduk setempat adalah fakta yang tidak terhindarkan. Sandang menyuguhkan pandangan yang menunjukkan upaya mencari terobosan dari ketidakpastian pro dan kontra dengan mensinergiskan peluang keseimbangannya. Pelibatan pemerintah, industri, dan pemangku kepentingan lainnya termasuk para cendekiawan menempati peran penting untuk dapat mencapai ke arah mencapai keadilan global dan lokal lewat pengembangan pariwisata tersebut.[30] Walaupun misalnya Hernández meragukan wisata sebagai HAM, pertanyaan yang di sisi lain dapat inspiratif adalah dapatkah terjadi suatu kota (*teritorial*) yang ramah terhadap penduduknya disertai dengan kehadiran pariwisata (*a city of citizens with tourism*).[31]

Tambahan dari Sandang, bahwa persoalan pariwisata dan HAM dipandang sebagai bagian yang memiliki kesinambungan yang didorong pada pariwisata berkelanjutan (*sustainable tourism*).[32] Arahan konsep inilah yang diusung oleh the World Tourism Organization (WTO) di dalam *the 1999 Global Code of Ethics for Tourism* (GCET). Di dalamnya terdapat narasi kebutuhan *sustainable tourism development* yang perlu memperhatikan prinsip-prinsip yang memandu para pemangku kepentingan, pemerintah pusat dan daerah, serta industri wisata dan para profesional, termasuk para pengunjung baik internasional maupun domestik.[33]

---

27. Baum, Tom, and Nguyen Thi Thanh Hai. "Hospitality, Tourism, Human Rights and the Impact of COVID-19." International Journal of Contemporary Hospitality Management 32 (7), 2020: 2397–2407. 2398 https://doi.org/10.1108/IJCHM-03-2020-0242.,"
28. McCabe, Scott, and Anya Diekmann. "The Rights to Tourism: Reflections on Social Tourism and Human Rights." Tourism Recreation Research 40 (2), 2015: 194–204. https://doi.org/10.1080/02508281.2015.1049022.
29. Ibid.
30. Sandang, Yesaya. "Pengarusutamaan Prinsip-Prinsip Bisnis Dan Hak Asasi Manusia Bagi Sektor Pariwisata Di Indonesia." Jurnal HAM 10 (1), 2019: 1. https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.1-17.
31. Hernández, Javier. "The Voracity of Tourism and the Right To the City." Revista Andaluza, 2018, 22–46.42 https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2018.15.02.
32. Sandang, Op.cit. 23.
33. George and Varghese, Op.cit. 40.

Dapat dipegang pengertian tentang pembangunan keberlanjutan sebagai "development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs."[34] Karakter keberlanjutan pada kepariwisataan merupakan bagian dari konsep pembangunan yang memperluas irisan isu HAM.[35] Salah satu yang penting di dalamnya adalah keterlibatan perempuan dalam pembangunan.[36] Tahun 2015 juga menajamkan komitmen para pemimpin negara terhadap agenda pembangunan menuju tahun 2030, dengan instrumen (*Sustainable Development Goals* (SDGs).[37] Jiwa utama dalam SDGs yaitu *leaving no one behind* mengingatkan negara-negara untuk memperhatikan keterlibatan dan penikmatan kemanfaatan pembangunan bagi mereka yang kerapkali termarginalkan dan menjadi kelompok rentan. Isu inklusi, di antaranya dipromosikan kepada keterlibatan penyandang disabilitas.

Karakter inklusi kiranya menambah kualitas paradigma pariwisata sebagai suatu hak. Dalam hal ini Mccabe termasuk yang melihat dari sisi bahwa hak atas pariwisata dengan titik tekan pada hak sosial daripada sebagai hak fundamental dan mengarahkan kepada paradima *Social Tourism*.[38] Promosi tersebut didorong oleh narasi bahwa dibutuhkan kepariwisataan untuk dapat memberikan layanan masyarakat dan untuk menjadi akuntabel kepada masyarakat dengan sebutan *social tourism*.[39] Tawaran konsep tersebut dapat dialihbahasakan menjadi kepariwisataan kerakyatan, yang menjadikan pariwisata sebagai stimulasi memperbaiki kualitas suatu kota atau tempat dimana terdapat destinasi wisata.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikerucutkan bahwa berwisata melalui kebebasan untuk bergerak dan hak untuk menikmati waktu luang merupakan hak asasi setiap orang, dan tidak saja bermanfaat bagi pekerja secara formal. Jika melihat sisi hak-hak tersebut, hanya nampak sebagai hak sipil dan politik. Di sisi lain, berwisata juga merupakan hak kolektif karena dapat terwujud jika ditunjang oleh berbagai elemen masyarakat, komponen dan sistem yang saling berkelindan, serta cenderung lebih menunjang pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya melalui penikmatan daya tarik wisata.

Konsekuensinya dalam perspektif standar HAM, dibutuhkan indikator-indikator HAM. Merujuk kepada indikator hak-hak ekosob, Komisi HAM PBB (OHCHR) mendorong perhatian terhadap prinsip-prinsip non-diskrinasi, partisipasi, akses terhadap pemulihan, akuntabilitas, dan keterkaitan seluruh bentuk hak asasi. Konsep yang didorong oleh Komisi HAM PBB ini mendorong pelaksanaan kewajiban negara melalui pengujian dan langkah-langkah sistematis pada komponen a) indikator struktur, 2) indikator proses, dan 3) indikator keluaran. Pertama, indikator struktur (*structural indicators*) mengukur komitmen negara terhadap penerimaannya pada pengaturan dan kewajiban pada kewajiban HAM internasional, contohnya adopsi terhadap rencana aksi HAM. Kedua, indikator proses (*process indicators*) merupakan upaya-upaya yang ditempuh oleh negara untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya terhadap HAM, misalnya nampak pada rasio penerimaan Pendidikan dasar. Ketiga, indikator keluaran (*outcome indicators*) nampak dipersepsi oleh pemangku hak, misalnya, rata-rata lama masa studi. Merupakan hal yang penting bahwa indikator-indikator tersebut dapat menyajikan data objektif yang dapat diterima secara meluas, sekaligus menunjukkan suatu gambaran yang utuh. Sebagai catatan, akan selalu diperlukan analisa dan interpretasi seperti apa yang ditunjukkan oleh setiap indikator.[40]

34. Ibid., 45.
35. Hashimoto, Atsuko, Elif Härkönen, and Edward Nkyi. Human Rights Issues in Tourism. 1st Editio. (London: Earthscan, 2020), Chapter 3.
36. Ibid.
37. UNGA, "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," United Nation UN.70/1 (25 September 2015), accessed October 25, 2018, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
38. McCabe and Diekmann, Op.cit. 1.
39. Higgins-Desbiolles, Freya. "Socialising Tourism for Social and Ecological Justice after COVID-19." Tourism Geographies 22 (3), 2020: 610–23. https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757748.
40. OHCHR, "Manual on Human Rights Monitoring Ch 20. Monitoring, Economic, Social and Cultural Rights" (n.d.): 9.

Maka dari itu, untuk dapat memoderasi dampak kepariwisataan yang tidak bertanggung jawab dengan wisata sebagai HAM, dapat dipertimbangkan suatu etika berwisata. Menyetujui rekomendasi Mann dan Wainwright, untuk mewujudkan etika berwisata, Tazim Jamal mendorong perhatian terhadap pelaksanaan prinsip-prinsip a) kesetaraan (*equality*), b) inklusi dan martabat bagi semua (*dignity for all*), termasuk prinsip hak untuk menentukan nasib sendiri, otonomi, dan demokrasi, yang menghendaki kritik terhadap kapitalisme dan kekuasaan; dan 3) solidaritas di kalangan kelompok-kelompok, di antaranya kelompok komunitas dan kalangan yang termarginalkan.[41] Etika wisata tersebut menginspirasi bahwa dengan kenyataan penikmatan wisata berlokus di daerah dibutuhkan peraturan daerah yang mendorong pengekangan diri para wisatawan untuk dapat kondusif berada dalam koridor prinsip-prinsip tersebut.

B.1.2. Landasan Yuridis

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan, wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Inti sari Pasal 3 dan 4 mengandung makna pariwisata selain berfungsi bagi wisatawan dalam memenuhi kebutuhan untuk berekreasi namun juga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat, sehingga pemerintah daerah perlu mengakomodir dan mengimplementasikan tujuan kepariwisataan dengan menyesuaikan kebutuhan masing-masing pariwisata di daerah.

Selain oleh Pemerintah, terdapat pembagian urusan dan kewajiban yang harus diatur dan dikelola oleh Pemerintah Daerah, di antaranya untuk menciptakan iklim yang kondusif untuk perkembangan usaha pariwisata yang meliputi terbukanya kesempatan yang sama dalam berusaha, memfasilitasi, dan memberikan kepastian hukum. Secara khusus, UU Kepariwisataan memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi untuk:

a) menyusun dan menetapkan rencana induk pembangunan kepariwisataan provinsi;
b) mengoordinasikan penyelenggaraan kepariwisataan di wilayahnya;
c) melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata;
d) menetapkan destinasi pariwisata provinsi;
e) menetapkan daya tarik wisata provinsi;
f) memfasilitasi promosi destinasi pariwisata dan produk pariwisata yang berada di wilayahnya;
g) memelihara aset provinsi yang menjadi daya tarik wisata provinsi; dan
h) mengalokasikan anggaran kepariwisataan.

Yesaya Sandang berpendapat bahwa apa yang dituangkan dalam UU kepariwisataan adalah terobosan penting dalam diskursus pariwisata dan HAM di Indonesia.[42] Namun, Sandang memberikan kritik ketiadaan kewajiban secara artikulatif bagi dalam mengadopsi prinsip bisnis HAM.[43] Untuk itu, Sandang menyarankan supaya ada elaborasi lebih jauh pada berbagai jenjang regulasi,[44] yang dalam konteks kajian ini elaborasi regulasi berjenjang dalam bentuk Perda Provinsi.

Selain mempertimbangkan rekomendasi tersebut, evaluasi mendasar yang mendorong perlunya perubahan bahkan dapat dikatakan sebagai penggantian terhadap Perda Kepariwisataan 2008 adalah karena terdapat kesenjangan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan. Adapun materi utama yang tidak terlingkupi dalam Perda Kepariwisataan 2008 adalah sebagai berikut:

1) Landasan filosofis Perda Jabar 2008 belum secara tegas menjadikan HAM dan equity sebagai perspektif, walaupun terdapat pengaturan mengenai pengakuan hak untuk kemudahan berusaha bagi masyarakat sekitar destinasi pariwisata;

41. Jamal, Tazim. "Tourism Ethics: A Perspective Article." Tourism Review 75 (1), 2020: 221–24. https://doi.org/10.1108/TR-05-2019-0184.
42. Sandang, Op.cit.10.
43. Ibid., 12.
44. Ibid, 14

2) Kekosongan norma untuk meningkatkan sadar wisata di kalangan masyarakat;
3) Perencanaan destinasi wisata melalui penetapan Kawasan strategis belum nampak, dan perlu bersinergi dengan perencanaan tata ruang;
4) Telah ada anjuran UU Kepariwisataan 2009 untuk membentuk Badan Promosi Pariwisata Daerah. Karena dalam Perda yang eksisting belum memunculkan norma tersebut, maka dalam pembaharuan dapat dielaborasi norma yang memberdayakan peran kelembagaan tersebut supaya dapat bersinergi dengan elemen-elemen aktor yang lainnya;
5) Terdapat tambahan usaha pariwisata dari 12 menjadi 13 jenis yang belum terlingkupi dalam Perda yang eksisting;
6) Terdapat pengendalian terhadap kegiatan usaha wisata melalui instrumen pendaftaran. Akan tetapi UUCK menghapus Pasal 16 yang melandasi kemungkinan peninjauan kembali terhadap pendaftaran usaha pariwisata jika tidak sesuai dengan ketentuan tata cara yang sebelumnya diatur dalam Pasal 15.

Pada Tahun 2021, Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap UUCK ini sampai dengan jangka waktu 2 (dua) tahun. Substansi amar putusan lainnya adalah memerintahkan pembentuk UUCK paling lambat 2 (dua) tahun sejak putusan tersebut untuk melakukan perbaikan, jika belum terpenuhi perbaikan tersebut maka keberlakuan UUCK menjadi inkonstitusional secara permanen. Konsekuensinya, disebutkan dalam amar berikutnya adalah bahwa MK "menangguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru" terkait UUCK. Penulis cenderung merekomendasikan untuk menunda rujukan kepada UUCK terhadap pembaharuan Perda yang akan dibentuk terhadap sampai terdapat kepastian landasan yuridis dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana rekomendasi Putusan MK.

Identifikasi untuk memastikan urusan provinsi sebagaimana tercantum dalam tabel pembagian kewenangan konkuren di bidang pariwisata, Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bagian sub destinasi wisata, Provinsi mengurus a) pengelolaan daya Tarik wisata provinsi; b) pengelolaan Kawasan strategis pariwisata provinsi; c) pengelolaan destinasi pariwisata provinsi; dan d) penetapan tanda daftar usaha pariwisata lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. Pada subbidang pemasaran pariwisata, Provinsi dapat mengurus pemasaran pariwisata dalam dan luar negeri, daya tarik, destinasi dan Kawasan Strategis Pariwisata Provinsi. Untuk subekonomi kreatif, Provinsi dapat menyediakan sarana dan prasarana kota kreatif. Sementara itu, untuk sub bidang Sumber Daya Pariwisata, Provinsi melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya manusia pariwisata dan ekonomi kreatif tingkat lanjutan.

Kembali kepada pengarusutamaan HAM, tahun 2021 Presiden Joko Widodo telah menetapkan Rencana Aksi Nasional HAM (RANHAM) 2021-2025 sebagai rangkaian kelanjutan dari RANHAM sebelumnya, melalui Peraturan Presiden Nomor 53 Tahun 2021.[45] Kali ini RANHAM berfokus pada kelompok rentan, yaitu perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok masyarakat adat, sebagai sasaran strategis dalam pelaksanaan kewajiban negara terhadap HAM.[46] Nampaknya akomodasi kelompok rentan merupakan respon terhadap inklusifitas yang dibawa oleh semangat SDGs, yang berlanjut secara spesifik dengan Agenda Baru Perkotaan (*The New Urban Agenda*). Dokumen yang berfokus pada SDGs target 11 tersebut[47] menghendaki inklusifitas dan kesetaraan gender untuk dapat berkontribusi terhadap pembangunan berkelanjutan dan peningkatan Kesehatan dan kesejahteraan manusia, termasuk perlindungan terhadap lingkungan.[48]

45. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2021-2025.
46. Pasal 2 dan 3 RANHAM 2021-2025.
47. UNGA, New Urban Agenda, Adopted by the United Nations General Assembly at Its Sixty-Eighth Plenary Meeting of the Seventy-First Session on 23 December 2016 (United Nations General Assembly: United Nations General, 2016), NUA 5 dan 9, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf.
48. Ibid., NUA 9.

RANHAM cukup jelas memetakan target-target pencapaian dari rencana aksi bagi setiap elemen kelompok rentan yang dienumerasi.[49] Target-target tersebut dapat memandu pencapaian indikator HAM, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, yaitu meliputi "struktur, proses, dan keluaran". Dengan demikian, substansi RANHAM, indikator HAM, dan komponen 4As dalam destinasi wisata dapat dikombinasikan ke dalam desain utama materi pengaturan pembaharuan Perda Jabar mengenai Kepariwisataan.

B.1.3. Landasan Sosiologis

Sampai Tahun 2019, atas dorongan amanat Presiden target kunjungan wisatawan mancanegara sebesar 20 juta di tengah pergerakan wisatawan nusantara sebesar 275 juta perjalanan pada Tahun 2019 lalu. Untuk konteks Jawa Barat, target potensi wisata diiringi dengan penetapan statusnya sebagai Provinsi Pariwisata disertai dengan peluncuran '*West Java Calender of Event 2019*'. Deklarasi tersebut menandai pariwisata sebagai lokomotif ekonomi, dengan mengusung dua strategi Portofolio Pariwisata Jabar, yaitu *Nomadic Traveler* dan *Digital Tourism*. Di tahun tersebut Jawa Barat sempat menargetkan kunjungan wisman sebanyak 1.830.000, sedangkan wisnus 48.000.000.[51]

Provinsi Jawa Barat memiliki permasalahan yang cukup sentral adalah terkait aksesibilitas. Permasalahan lain di luar kurang baiknya kualitas aksesibilitas yaitu kesadaran wisata di kalangan warga Jawa Barat yang masih belum kuat akan *mindset* pariwisata.[52]

Untuk fokus terhadap permasalahan aksesibilitas, tahun 2019, Gubernur Jawa Barat memasang strategi promosi wisata yang akan dijalankan secara bertahap. Yang pertama adalah aksesibilitas menuju destinasi wisata, yang meliputi pembenahan jalan-jalan rusak atau yang belum beraspal.[53] Strategi kedua yaitu upaya progresifitas status destinasi unggulan, misalnya wisata danau, air terjun dan pantai, menjadi berkelas nasional atau internasional.[54] Strategi yang ketiga adalah memoles lokasi wisata menjadi semacam Nusa Dua di Bali, bahkan dengan skala yang lebih besar untuk lokasi Pangandaran dan Cikandang di Sukabumi. Strategi tersebut dipandang perlu supaya dapat menggencarkan promosi agar potensi alam di Jawa Barat dikenal secara luas.

Pada awal Tahun 2022 Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat meluncurkan Neraca Satelit Pariwisata Daerah Jawa Barat (Nesparda)[55] sebagai gambaran kuantitatif kepariwisataan Jawa Barat. Nesparda menjadi sumber utama kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada serta permasalahan yang dihadapi masyarakat berkaitan dengan kepariwisataan di Provinsi Jawa Barat.[56] Terbitnya publikasi Nesparda 2021 yang diluncurkan pada tanggal 28 Januari 2022[57] ini merupakan hal yang dapat dimanfaatkan oleh para perencana dan pengambil keputusan untuk melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan pariwisata yang ada di Provinsi Jawa Barat. Fungsinya adalah dengan memprediksi kepariwisataan lingkup perkembangan, kendala, kinerja, juga dapat memprediksi kemajuan pariwisata di masa mendatang. Merujuk pada basis data tersebut, Pemerintah Provinsi Jawa Barat menargetkan kunjungan 36 juta wisatawan nusantara dan 33 ribu wisatawan mancanegara ke objek wisata yang ada di daerah ini selama tahun 2022.[58]

---

49. Sasaran Strategis, Lampiran I Ranham Peraturan Presiden Nomor 53 tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2021–2021.
50. Ibid. Lihat pula Syarifah, Fitri. "Mantap Jadi Provinsi Pariwisata, Jabar Rilis West Java Calender of Event 2019." Liputan6.Com, 2019. https://www.liputan6.com/lifestyle/read/3999210/mantap-jadi-provinsi-pariwisata-jabar-rilis-west-java-calender-of-event-2019.
51. Ibid.
52. Syarifah. Op.cit.
53. Ibid.
54. Ibid.
55. DisparbudJabar. 2022. "Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPARDA) 2019-2020." Bandung.
56. DisparbudJabar. 2022. "Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPARDA) 2019-2020." Bandung.
57. Anonim, "Penyerahan Buku Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPARDA) 2019-2020 Kepada Gubernur Ridwan Kamil," 2022. https://jabar.bps.go.id/news/2022/01/28/356/penyerahan-buku-neraca-satelit-pariwisata-daerah--nesparda--2019-2020-kepada-gubernur-ridwan-kamil.html.
58. Ajat Sudrajat. 2022. "Pemprov Jabar Targetkan 36 Juta Kunjungan Wisatawan Di Tahun 2022." Jabar.Antaranews.Com, 2022.

Nesparda diharapkan menjadi bahan utama pengambilan kebijakan penyelenggaraan kepariwisataan berbasis data. Terhadap Nesparda dapat senantiasa dilakukan pemutakhiran untuk dapat menjadi bahan analisis kemungkinan permasalahan yang darinya ke arah mana kepariwisataan hendak dikembangkan. Di antara potret yang menonjol adalah bahwa arah pengembangan kepada usaha makanan dan minuman membawa manfaat ekonomi kepada masyarakat yang lebih luas dibandingkan dengan dorongan kegiatan lainnya, misalnya akomodasi. Dengan contoh pengarusutamaan kebijakan seperti itu diharapkan pemenuhan hak-hak ekonomi sosial masyarakat Jawa Barat menjadi progresif. Selain itu, perlu pula diperhatikan perluasan aksesibilitas destinasi wisata bagi semua orang supaya hak untuk berekreasi dapat pula terpenuhi melalui fasilitas pariwisata yang inklusif.

Nesparda menggambarkan semua kegiatan dan transaksi ekonomi yang berhubungan dengan barang-barang dan jasa pariwisata, pada sisi permintaan (*demand*) yang kemudian berdampak berupa tarikan permintaan (*demand pull*) pada terhadap sisi produksi (*supply*). Dari sisi produksi, produsen pariwisata yang terdampak meliputi hotel, restoran, transportasi, biro perjalanan, rekreasi dan hiburan, objek pariwisata, serta kegiatan penunjang seperti persewaan, money changer, industri kerajinan, pusat pertokoan dan sebagainya. Sementara dari sisi permintaan/konsumen terdapat aktivitas ekonomi dalam bentuk konsumsi yang dilakukan oleh para wisatawan.[59]

Nesparda mengklasifikasi wisatawan menjadi lima kelompok wisatawan yang terdiri dari

1) wisatawan lokal atau warga Jawa Barat yang berwisata di dalam wilayah Jawa Barat (*local tourism*),
2) warga Jawa Barat yang berwisata ke luar Jawa Barat namun masih di dalam wilayah nusantara (*domestic outbound tourism*),
3) warga Jawa Barat yang berwisata keluar negeri (*international outbound tourism*), warga luar Jawa Barat, namun masih warga Indonesia,
4) yang berwisata di dalam wilayah Jawa Barat (*domestic inbound tourism/ wisnus*), dan
5) wisatawan mancanegara yang berwisata di dalam wilayah Jawa Barat (*international inbound tourism/ wisman*).[60]

Wisnus yang datang ke Jawa Barat berdasarkan asal provinsi yang paling banyak adalah berasal dari Jawa Barat itu sendiri baik di 2019 (67%) maupun di 2020 (57%). Berikutnya, asal provinsi lainnya yang potensial adalah DKI Jakarta, Banten, Jawa Tengah, Sumatera, Jawa Timur, DI Yogyakarta, dan tidak lebih dari 1,03% asal Provinsi lainnya.[61] Dari sejumlah wisnus tersebut, ragam maksud utama berkunjung ke Provinsi Jawa Barat secara berturut-turut paling banyak untuk tujuan mengunjungi teman/famili (41,19%) rekreasi (27,9%), lainnya (13%), pulang kampung (7,91), belanja (3,58%), berziarah (3,31%), dan berobat (2,07%). Pemetaan itu memberikan rujukan mengenai pengertian wisata berdasarkan maksud utama kunjungan, yang dapat dibedakan dengan kegiatan mendapatkan pekerjaan dan atau penghasilan, serta dengan jangka waktu tidak lebih dari enam bulan. Dari sisi kelompok umur, wisnus yang datang ke Jawa barat menurut Provinsi asal di tahun 2019-2020, jika dijumlahkan total kelompok umur 0-24 (32,68%) dengan 45+ (19,7%), maka akan menjadi (52,38%) dibandingkan dengan kelompok umur 25-44 yang sebanyak 47, 62%.

Namun demikian, pada Nesparda belum mengakomodir potret kelompok umur anak-anak dan lansia yang memungkinkan menjadi referensi pentingnya menyediakan kemudahan fasilitas pariwisata.[62] Selain itu, kelompok yang mencerminkan penyandang disabilitas pun belum nampak menjadi potret statistik dalam Nesparda. Di sisi lain, hal itu dapat menjadi titik tolak pemenuhan semangat SDGs mengenai *no one left behind* untuk dapat menikmati kegiatan wisata.

59. DisparbudJabar, Neraca... Op.cit. 14.
60. Ibid.
61. Ibid., 46.
62. Ibid., 48.

Nesparda juga tidak melepaskan potret wisnus yang berkunjung dengan ragam akomodasi utama yang menunjukkan bahwa penggunaan jenis akomodasi hotel/penginapan hanya 21,61% dibandingkan dengan jumlah ragam jenis rumah teman/famili, gabungan antara hotel dan rumah teman, serta tidak menginap.[63] Hal itu dapat dilihat sebagai kecenderungan perilaku wisnus yang memperhitungkan prioritas belanja wisata, bahwa penggunaan belanja untuk hotel menjadi kurang prioritas. Seandainya yang menjadi pertimbangan adalah faktor ekonomis, maka regulasi dapat mendorong ke arah akomodasi alternatif yang lebih murah, unik, lebih melokal, dan mengurangi dampak kerusakan lingkungan. Pilihan seperti itu dapat berupa pemberdayaan rumah penduduk menjadi akomodasi *homestay*.

Potret layanan transportasi untuk menunjang aksesibilitas parisiwata di Jawa barat belum begitu menggembirakan. Padahal transportasi merupakan salah satu yang menjadi prakondisi dasar bagi kepariwisataan.[64] Maka dari itu, landasan sosiologis ini menjadi bahan pertimbangan untuk mengakomodasi perwujudan kepariwisataan yang memperhatikan etika wisata, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, yaitu a) kesetaraan, b) inklusifis dan bermartabat bagi semua, dan 3) solidaritas kelompok, terutama bagi kelompok marginal.[65]

B.2. Desain Pembaruan yang dapat direkomendasikan

Melihat dari tahun keluarnya Perda yang mengatur kepariwisataan di Jawa Barat, yaitu 2008, telah sangat tertinggal. Berbeda dengan misalnya yang sudah diarahkan oleh Provinsi Bali. Apalagi dengan berbagai kecenderungan yang berkembang ditambah juga dengan dinamika kondisi yang sebagai dampak dari pandemi COVID 19. Berbagai dinamika tersebut memberikan pelajaran bahwa sektor kepariwisataan dengan berperspektif HAM ini perlu berbagai penyesuaian. Dari yang dicontohkan di Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 5 Tahun 2020 tentang Standar Penyelenggaraan Kepariwisataan Budaya Bali, terdapat referensi terutama mengenai gagasan respon terhadap bencana dan keadaan darurat pada saat kegiatan wisata. Substansi ini sangat kontekstual terkait di satu sisi terdapat upaya membangkitkan kembali geliat kepariwisataan, dan di sisi lain masih berada di tengah ketidakpastian situasi pandemi COVID-19. Maka dari itu, seperti halnya berbagai sektor lain yang harus beradaptasi dengan krisis kesehatan seperti ini, sektor pariwisata tidak terkecuali dari itu. Selain itu, terdapat juga rujukan ketentuan mengenai pemasaran wisata.

Walaupun mengalami pergantian dari sistematisasi dan elaborasi, beberapa rumusan Pasal dalam Perda nomor 9 Tahun 2008 masih dapat diadopsi. Pertama dari sisi prinsip-prinsip pemikiran, maksud penyelenggaraan kepariwisataan adalah dalam rangka menggerakkan seluruh potensi pariwisata yang ada di daerah agar dapat berkembang secara optimal dan fungsional, selaras dengan nilai-nilai agama dan budaya masyarakat. Tujuannya adalah untuk:

a) memelihara nilai-nilai agama dan budaya masyarakat Jawa Barat;
b) memupuk rasa cinta tanah air dan meningkatnya persahabatan antar bangsa;
c) menghormati dan memenuhi hak berekreasi sebagai bagian dari hak-hak asasi manusia;
d) menumbuhkan rasa persatuan, pluralisme dan multikultural;
e) mendorong pendayagunaan potensi Daerah;
f) menciptakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja bagi masyarakat Jawa Barat yang luas dan merata;
g) memelihara kelestarian dan keindahan lingkungan alam dan budaya Jawa Barat; dan
h) meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

63. Ibid., 50.
64. Tóth, Géza, and Lóránt Dávid. "Tourism and Accessibility: An Integrated Approach." Applied Geography 30 (4), 2010: 666–77. 667. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2010.01.008.
65. Jamal, Tazim. "Tourism Ethics: A Perspective Article." Tourism Review 75 (1), 2020: 221–24. 222-223. https://doi.org/10.1108/TR-05-2019-0184.

Fungsi kepariwisataan adalah memenuhi kebutuhan jasmani, rohani dan intelektual setiap wisatawan dengan rekreasi dan perjalanan serta meningkatkan pendapatan Daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kepariwisataan diselenggarakan dengan menjunjung norma agama dan nilai budaya berdasarkan asas manfaat, kekeluargaan, adil dan merata, keseimbangan, kemandirian, kelestarian, partisipatif, berkelanjutan, demokratis, kesetaraan dan kesatuan. Pembangunan di sektor kepariwisataan dilaksanakan dengan memperhatikan keanekaragaman, keunikan, dan kekhasan budaya dan alam, serta kebutuhan manusia untuk melakukan perjalanan baik dalam negeri maupun luar negeri.

Kondisi Pandemi Covid-19 turut memacu para pelaku penyelenggara kepariwisataan untuk lebih adaptif supaya dapat tetap menjaga kondisi kesehatan masyarakat melalui sektor kepariwisataan. Dari kombinasi target-target RANHAM, indikator HAM, dan komponen 4As untuk mewujudkan kepariwisataan, gagasan utama desain pembaharuan Perda Jawa Barat mengenai kepariwisataan dapat dipertimbangkan dalam Tabel 1.

Tabel 1
Kombinasi target-target RANHAM, Indikator HAM, dan Komponen 4As Kepariwisataan

4A's Kepariwisataan	Indikator Struktur	Indikator Proses	Indikator Keluaran
Daya Tarik (Attractions)	Rumusan kehendak untuk mengintegrasikan perspektif inklusi pada kepariwisataan dalam rangka melokalkan hak asasi manusia yang dituangkan ke dalam 1) konsiderans menimbang, 2) dielaborasi ke dalam pasal-pasal prinsip yang memastikan atraksi, aksesibilitas, fasilitas, dan layanan tambahan, dan 3) penjelasan umum. Dalam konsiderans mengingat cantumkan, salah satunya tentang RANHAM 2021-2025	Norma-norma yang mengarahkan perangkat daerah dan pengusaha wisata dalam pemeliharaan dan penggalian potensi pengembangan daya Tarik wisata, menjalankan industri wisata yang memperhatikan kelestarian lingkungan, termasuk informasi yang meluas bahwa wisatawan kelompok rentan dapat menikmati atraksi yang memperhatikan keamanan dan keselamatan. Semua orang dan Lembaga/kelompok wajib turut serta memelihara keamanan dan kelestarian daya tarik wisata dari perilaku dan potensi kerusakan. Perangkat daerah terkait didorong untuk dapat mennginventarisasi Kawasan wisata yang dapat melibatkan partisipasi masyarakat adat. Pembukaan dan/atau pengembangan Kawasan wisata yang beresiko berdampak pada penguasaan lahan masyarakat adat perlu dilakukan secara cermat dan partisipatif, terutama melibatkan kelompok masyarakat adat terkait. Peningkatan sadar wisata di kalangan pramuwisata, anggota masyarakat, petugas pusat informasi, dan pegiat manajemen kepariwisataan dengan standar minimum pada aspek keramahtamahan, wawasan, mempromosikan nilai-nilai agama dan budaya masyarakat Jawa Barat dan khususnya masyarakat setempat.	Dorongan norma untuk mengarahkan kinerja perangkat daerah untuk dapat mengukur pencapaian kepariwisataan melalui Nesparda secara berkala dan senantiasa ada pemutakhiran dan pembaharuan data survey, sehingga memastikan informasi yang merefleksikan inklusifitas kepariwisataan dapat berimbang dengan pembangunan ekonomi dan kelestarian lingkungan. Pembaharuan Nesparda sebagai hasil evaluasi terhadap indeks kepuasan wisatawan, dan indeks keterjangkauan pariwisata, potret pengembangan daya Tarik wisata, aksesibilitas, fasilitas wisata, dan layanan tambahan pada tujuan wisata.
Aksesibilitas (*Accessibilities*)		Norma-norma yang mendorong kemitraan berbagai pihak untuk meningkatkan kualitas aksesibilitas menuju tujuan wisata yang dapat dijangkau oleh kelompok rentan. Norma yang memerintahkan untuk uji kelayakan aksesibilitas transportasi termasuk kejelasan informasi saat menggunakan transportasi, infrastruktur, dan desain universal arsitektur perancanaan bangunan Gedung. Norma tersendiri yang memberikan kemudahan atau potongan harga/tarif bagi kelompok rentan, misalnya dengan registrasi kartu keanggotaan khusus. Terhadapnya dapat dikembangkan layanan teknologi informasi.	

Fasilitas wisata (*Amenities*)	Norma-norma yang menetapkan standar layanan wisata secara bertahap melalui klasifikasi tujuan wisata, yang dapat membuka peluan-peluang usaha dan secara simultan mengarahkan perilaku pengusaha wisata untuk menyediakan fasilitas wisata yang inklusif, termasuk di dalamnya fasilitas yang membuka pilihan-pilihan aktifitas wisata yang dapat dilakukan oleh semua orang termasuk oleh kelompok rentan. Dorongan kesempatan usaha bagi perempuan dan penyandang disabilitas, mulai dari pelatihan, stimulasi membuka dan memulai usaha, serta kompetisi menjaga kualitas dan inklusifitas fasilitas usaha. Usaha wisata harus membatasi kegiatan dan kebijakan usahanya dari pendayagunaan pramuwisata yang melibatkan eksploitasi anak, eksploitasi di tempat kerja, dan penggunaan tenaga kerja asing yang tidak memenuhi persyaratan visa sesuai peraturan perundang-undangan. Norma juga mengarahkan upaya pengelola tempat ibadah yang menjadi daya Tarik wisata atau fasilitas pada Kawasan wisata supaya dapat meninjau, melengkapi dan/atau merevitalisasi fasilitas bangunan Gedung supaya dapat ramah bagi penyandang disabilitas, anak-anak, lansia, perempuan hamil. Berdasarkan data Nesparda, kecenderungan pilihan akomodasi yang lebih banyak adalah menginap pada rumah-rumah saudara/teman dan tidak menginap, dibandingkan dengan pilihan hotel. Pilihan norma yang dapat diarahkan adalah stimulasi inovasi-inpvasi pada lingkungan komplek dan bangunan hotel, atau pilihan lainnya adalah mendorong pengembangan usaha *homestay* yang memungkinkan relatf lebih terjangkau dan terdapat control standar pelayanan minimum dengan segmen utama bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah (MBR).
Layanan tambahan (*Ancillary*)	Norma-norma yang melandasi dorongan terhadap kelembagaan pariwisata yang ada, termasuk yang dapat membuka interaksi dengan wisatawan, layanan pusat informasi, layanan pengaduan, kedaruratan, dan koordinasi pertolongan pertama pada mitigasi bencana.

Substansi dalam Tabel 1 di atas sekedar peta pemikiran dengenai rancangan pembaharuan Perda 2008. Catatan utamanya adalah jika akan mengarusutamakan HAM, perlu terelaborasi bagaimana memenuhi hak akselerasi masyarakat terhadap destinasi wisata, apakah ada kriteria destinasi yang secara cuma-cuma atau berbayar? Bagaimana menyediakan aksesibilitas destinasi yang berbayar, jika hendak ada tindakan afirmasi, untuk mendorong kesetaraan aksesibilitas terhadap destinasi wisata. Selain itu, tambahan norma yang bersifat lebih operasional adalah pengukuhan kewenangan untuk menyusun Ripparprov, elaborasi norma tenbtang pendataan, koordinasi, karakter kreatifitas daya tarik wisata tematik, pengembangan pemasaran wisata dengan berbagai saluran termasuk secara digital.

C. Penutup

Elaborasi di atas telah menggarisbawahi beberapa landasan bagi pembaharuan Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2008 tentang Kepariwisataan, terutama karena kebutuhan penyesuaian dengan UU Kepariwisataan, RANHAM 2021-2025, Agenda 2030 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, dan Agenda Baru Perkotaan, disertai dengan akomodasi terhadap kondisi sosiologis dan peta potensi wisata di Jawa Barat dari beberapa data pilihan. Gagasan utama untuk desain pembaharuan pun telah direkomendasikan sebagai kombinasi dari kerangka target-target RANHAM, indikator HAM, dan komponen 4As untuk mewujudkan kepariwisataan.

Walaupun sudah ada beberapa gagasan utama desain pembaruan Perda Jabar mengenai kepariwisataan, kajian ini masih menyisakan keterbatasan yang diharapkan dapat ditutupi dengan kajian secara terpisah. Untuk dapat menggali dalam lagi, diperlukan di antaranya, masukan dari organisasi-organisasi yang terkait dengan kepariwisataan, misalnya melalui *Focused Group Discussion* atau konsultasi publik. Kebutuhan penggalian pandangan juga dibutuhkan dari perangkat daerah kabupaten/kota yang terkait dengan sektor pariwisata dan ekonomi kreatif, pelaku usaha ekraf termasuk kalangan perempuan, unsur masyarakat wisatawan termasuk kaum penyandang disabilitas dan wisatawan mancanegara yang pernah berkunjung ke Jawa Barat atau yang potensial.

Daftar Pustaka

Andrianto, Tomy, and Gima Sugiama. 2016. "The Analysis of Potential 4A's Tourism Component in the Selasari Rural Tourism,Pangandaran, West Java," 138–44. https://doi.org/10.2991/atf-16.2016.21.

Ajat Sudrajat. 2022. "Pemprov Jabar Targetkan 36 Juta Kunjungan Wisatawan Di Tahun 2022." Jabar. Antaranews. Com, 2022.

Anonim. 2014. "Warga Jawa Barat Harus Sadar Wisata." Tribunjabar.Id, February 2014. https://jabar.tribunnews.com/2014/04/11/warga-jawa-barat-harus-sadar-wisata.

Anonim. 2022. "Penyerahan Buku Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPARDA) 2019-2020 Kepada Gubernur Ridwan Kamil," 2022. https://jabar.bps.go.id/news/2022/01/28/356/penyerahan-buku-neraca-satelit-pariwisata-daerah--nesparda--2019-2020-kepada-gubernur-ridwan-kamil.html.

Baum, Tom, and Nguyen Thi Thanh Hai. 2020. "Hospitality, Tourism, Human Rights and the Impact of COVID-19." International Journal of Contemporary Hospitality Management 32 (7): 2397–2407. https://doi.org/10.1108/IJCHM-03-2020-0242.

DisparbudJabar. 2022. "Neraca Satelit Pariwisata Daerah (NESPARDA) 2019-2020." Bandung.

Gascón, Jordi. 2019. "Tourism as a Right: A 'Frivolous Claim' against Degrowth?" Journal of Sustainable Tourism 27 (12): 1825–38. https://doi.org/10.1080/09669582.2019.1666858.

Hashimoto, Atsuko, Elif Härkönen, and Edward Nkyi. 2020. Human Rights Issues in Tourism. 1st Editio. London: Earthscan.

Hernández, Javier. 2018. "The Voracity of Tourism and the Right To the City." Revista Andaluza, 22–46. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2018.15.02.

Higgins-Desbiolles, Freya. 2020. "Socialising Tourism for Social and Ecological Justice after COVID-19." Tourism Geographies 22 (3): 610–23. https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1757748.

Jamal, Tazim. 2020. "Tourism Ethics: A Perspective Article." Tourism Review 75 (1): 221–24. https://doi.org/10.1108/TR-05-2019-0184.

KomnasHAM&ELSAM. 2017. "Rencana Aksi Nasional Bisnis Dan Hak Asasi Manusia." Jakarta.

McCabe, Scott, and Anya Diekmann. 2015. "The Rights to Tourism: Reflections on Social Tourism and Human Rights." Tourism Recreation Research 40 (2): 194–204. https://doi.org/10.1080/02508281.2015.1049022.

George, Babu P., and Vinitha Varghese. 2007. "Human Rights in Tourism : Conceptualization and Stakeholder Perspectives." Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies 12 (2): 40–48. http://ejba.jyu.fi/.

OHCHR. n.d. "Manual on Human Rights Monitoring Ch 20. Monitoring, Economic, Social and Cultural Rights."

Parmjit Singh, Chan Yuen Fook, and Gurnam Kaur Sidhu. 2015. A Comprehensive Guide to Writing a Research Proposal. Surrey-Kuala Lumpur: Venton.

Saravanan, Mr. A., and Dr. Y. Venkata Rao. 2012. "Equitable Tourism Development: Need for Strategic Partnership" 2 (3).

Sandang, Yesaya. 2019. "Pengarusutamaan Prinsip-Prinsip Bisnis Dan Hak Asasi Manusia Bagi Sektor Pariwisata Di Indonesia." Jurnal HAM 10 (1): 1. https://doi.org/10.30641/ham.2019.10.1-17.

Sibylle Baumgartner, and Matthias Leisinger. 2020. "Human Rights Impact Assessment Thailand & Myanmar". Swiss.

Syarifah, Fitri. 2019. "Mantap Jadi Provinsi Pariwisata, Jabar Rilis West Java Calender of Event 2019." Liputan6.Com, 2019. https://www.liputan6.com/lifestyle/read/3999210/mantap-jadi-provinsi-pariwisata-jabar-rilis-west-java-calender-of-event-2019.

Tóth, Géza, and Lóránt Dávid. 2010. "Tourism and Accessibility: An Integrated Approach." Applied

Geography 30 (4): 666–77. https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2010.01.008.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2021 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2021 - 2025

Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UNGA. n.d. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." United Nation UN.70/1 (25 September 2015). Accessed October 25, 2018. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

UNGA. n.d. 2016. New Urban Agenda, Adopted by the United Nations General Assembly at Its Sixty-Eighth Plenary Meeting of the Seventy-First Session on 23 December 2016. United Nations General Assembly: United Nations General. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf.

Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ardilafiza[a], Beni Kurnia Illahi[b], Amancik[c], Annisa Salsabila[d]
[abc]Fakultas Hukum Universitas Bengkulu,
[d]Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: beniillahi@yahoo.co.id
Naskah diterima: 6/12/2021, direvisi: 17/8/2022, disetujui: 19/8/2022

Abstract

Increasing regulation is unavoidable in Indonesia. This study will discuss one of the problems in the formation of legislation, which are the characteristics of the formation of ministerial regulations in carrying out government affairs. As referred to in Article 8 paragraph (2) of Law Number 12 of 2011 on Legislation Making as amended several times, most recently by Law Number 13 of 2022 on the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 on Legislation Making, it states that the Ministerial Regulation is formed based on 2 things, the first is ordered by a higher statutory regulation, the second is formed based on the authority. This is intended to answer the following questions, does the minister have the authority to formulate legislation based on the 1945 Constitution. Then how to determine and design the characteristics of the formation of ministerial regulations that are formed based on orders from higher laws and regulations and ministerial regulations that are formed based on the decree of authority according to the 1945 Constitution. This research uses normative legal research methods with descriptive research specifications and is analyzed through literature study and data analysis methods using juridical-qualitative. The results of the research will later find the characteristics of the formation of ministerial regulations which are formed based on orders from higher legislation and which are formed based on orders of authority according to the 1945 Constitution. This is expected as a proposal/ idea to lawmakers to try to rearrange the limits of authority in the formation of legislation based on the 1945 Constitution.

Keywords: Characteristic of forming ministerial regulation, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia

Abstrak

Bertambahnya regulasi tidak dapat dhindari di Indonesia. Penelitian ini akan membahas satu dari sekian banyak problematika dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini yaitu soal karakteristik pembentukan peraturan Menteri dalam menjalankan urusan pemerinatahan. Di mana, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada intinya menyebutkan peraturan Menteri tersebut dibentuk berdasarkan 2 hal pertama diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kedua dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal ini dimaksudkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut, Bagaimana peran dan kedudukan Menteri dalam sistem Pemerintahan Presidensial. Lalu bagaimana menentukan dan mendesain karakteristik pembentukan peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan titah kewenangan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif serta dianalisis melalui studi kepustakaan dan metode analisis data menggunakan yuridis-kualitatif. Hasil penelitian dan pembahasan dalam penelitian ini nantinya akan menemukan karakteristik pembentukan peraturan menteri yang

dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang dibentuk berdasarkan titah kewenangan menurut Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini diharapkan sebagai usulan/ gagasan kepada pembentuk hukum untuk mencoba menata ulang batasan kewenangan dalam pembentukan legislasi berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Kata Kunci: Karakteristik pembentukan peraturan menteri, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

A. Pendahuluan

"...Dalam negara yang berdasar atas hukum modern (verzorgingsstaat) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat...." [Tjalling Charles Koopmans].[1]

Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia secara garis besar mengharuskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas).[2] Hal ini dilakukan demi pembatasan terhadap kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan guna penghormatan terhadap hak-hak yang melekat dalam diri setiap warga negara, sebagaimana halnya sejarah asas legalitas yang berawal dari pungutan Pajak. Di Amerika Serikat ada istilah "taxation without representation is robbery" sedangkan di Inggris mengungkapkannya dengan istilah "no taxation without representation".[3]

Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara. Albert Venay Dicey, mengidentifikasi 3 unsur *rule of law,* diantaranya : (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual rights*.[4] Disisi lain, Julius Friedrich Stahl yang menyempurnakan gagasan Imanuel Kant, mengemukakan 4 unsur dari negara hukum "rechstaat", yaitu: 1) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 2) Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara; 3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; 4) Adanya peradilan administrasi negara.[5]

Untuk memastikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum, maka diperlukan tertib peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan.[6] Tertib pembentukan Peraturan perundang- undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Sejak Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, sampai dengan era Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terlihat jelas sekali bahwa Indonesia membangun sistem norma hukumnya sesuai dengan yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan sejurus yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky. Pasal 7 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang- undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Koopmans C. Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe (Leiden: Florence, 1978), 309-337
2. Manan B. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), 159.
3. Judisenno R. Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntasi di Indonesia, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 199.), 13.
4. Dicey A. Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution, Fifth edition, London, Macmillan And Co., (New York: Limited The Macmillan Company, 1987), 179-187.
5. Budiardjo M. Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), 57.
6. Imanuel V., Ilmu Perundang-undangan, (Yogyakarta: Suluh Media, 2017), 137.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak hanya sampai pada norma Pasal 7, Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan mengatur bahwa "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Selanjutnya Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meneruskan pengaturan dalam ayat (1) Pasal 8, bahwa "peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan." Artinya, ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan diakui keberadannya di dalam sistem norma peraturan perundang-undangan di Indonesia,apabila itu dibentuk berdasarkan kewenangan.[7]

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu atribusi dan delegasi. Dengan demikian, apabila peraturan di Indonesia dibentuk berdasarkan salah satu dari dua kewenangan itu oleh lembaga atau pejabat negara, itu dianggap sebagai peraturan perundang-undangan di Indonesia dan memiliki kekuatan hukum mengikat.[8] Masalahnya di Indonesia, kelembagaan negara berkembang sedemikian rupa seiring dengan kebutuhan dan perkembangan situasional. Thatcher dalam studinya mendeskripsikan permasalahan yang timbul ketika lembaga negara berkembang sedemikian rupa, yaitu lembaga-lembaga itu akan melakukan regulasi yang terbagi dalam dua arus besar yaitu regulasi yang berdasarkan prinsip dan teori pasar, serta regulasi untuk melindungi kepentingan publik.[9]

Dari berbagai lembaga negara dan pejabat negara yang muncul selalu ditempelkan kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan kebijakan sebagai bentuk pelaksanaan fungsi. Ini menyebabkan jumlah peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh kelembagaan begitu membengkak, di kementerian sendiri berdasarkan web Peraturan.go.id yang dimiliki oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, terpapar bahwa jumlah dari Peraturan Menteri sebanyak 11985. Dengan demikian, jumlah peraturan menteri di Indonesia sedemikian banyak untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang dan untuk melaksanakan urusan di bidang masing-masing kementerian tersebut. Belum lagi untuk Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan berjumlah 22 (dua puluh dua), Peraturan Bank Indonesia berjumlah 54 (lima puluh empat), Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 3200.[10]

---

7. M.Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", Jurnal RechtsVinding, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada https://rechtsvinding.bphn.go.id.,
8. Triningsih A., Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, (Jakarta: MK Press, 2017), 336-337
9. Thatcher M., "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations," dalam Mochtar Z., 2017. Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi, (Depok: Rajawali Press, 2017), 39.
10. PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk- peraturan-perundang-undangan/, diakses 4 April 2021.

Realitas empiris lain yang tidak boleh dinegasikan sama sekali ialah bahwa dalam pembentukan peraturan-peraturan itu terlihat sekali tarik-menarik kepentingan ego sektoral antar lembaga, dikarenakan memang setiap lembaga memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan dan menetapkannya. Belum lagi, peraturan yang dikeluarkan lembaga itu bukanlah peraturan akhir untuk melaksanakan lebih lanjut ketentuan undang-undang, karena akan ditemukan kembali delegasi kewenangan dari peraturan-peraturan itu ke pejabat di dalamnya. Dari realitas ini, dapat ditemukan betapa karut-marutnya sistem norma hukum dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pada setingkat peraturan menteri.

Berdasarkan hal itu, perlu diketahui secara lebih mendalam pertama, soal kedudukan peraturan menteri tersebut dalam konsepsi peraturan perundang-undangan. Kedua, dengan diketahuinya kedudukan tersebut peneliti mencoba menalaah dan menentukan karakteristik dari masing-masing peraturan baik yang dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan titah kewenangan. Itu sebabnya, mempertimbangkan pentingnya gagasan penataan kebijakan tersebut, maka Penulis perlu melakukan kajian komprehensif dengan judul, "Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri Dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar 1945".

Di samping itu, penulisan ini menggunakan metode Yuridis Normatif dengan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.[11] Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.[12] Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif (descriptive reseach) yang mengartikan suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu. Dalam penelitian hukum, penelitian deskriptif ini sangat penting untuk menyajikan bahan-bahan hukum yang ada secara tepat. Itu sebabnya, pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel jurnal, dan makalah ilmiah, dan bahan hukum tersier berupa kamus dan internet.[13]

B. Pembahasan

1. Peran dan Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam desain ketatanegaraan, kedudukan dan peran menteri dikonstruksikan tersendiri dalam BAB V UUD 1945 mengenai Kementerian Negara. Pasal 17 terdiri dari 4 (empat) ayat yang menegaskan:

1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara
2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan
4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.[14]

Pemisahan bab Kekuasaan Presiden dan bab Kementerian Negara bukan tanpa alasan, hal ini mencerminkan bahwa Kementerian Negara menduduki posisi strategis nan penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Bahkan sebelum perubahan UUD 1945 sekalipun, pasal yang mengatur mengenai kementerian negara tetap dikonstruksikan dalam bab tersendiri meskipun secara struktur ketatanegaraan, sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 memiliki perbedaan yang signifikan.

Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif. Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.[15] Oleh sebab itu, dalam penjelasan pasal sebelum perubahan UUD 1945 disebutkan bahwa menteri merupakan pejabat

11. Zainuddin Ali. Metode Penelitian Hukum. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 105.
12. Soerjono Soekanto. Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1984), 76.
13. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), 33-37.
14. Pasal 17 Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun UUD 1945.
15. Jimly Asshiddiqie. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 147.

yang memiliki kedudukan yang sangat tinggi sebagai pelaksana pemerintahan sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Kedudukan menteri sebagai pembantu Presiden sangat strategis dalam hal menjalankan tugas dan bidangnya sehari-hari untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Posisinya yang strategis tersebut digambarkan melalui ketentuan Pasal 17 yang menyebut bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, adapun urusan di bidang tertentu yang menjadi ruang lingkup Kementerian berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara ialah:

a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Oleh karena posisinya yang tidak sembarangan, maka penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antarpartai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dimaksudkan agar pejabat yang menduduki peran sebagai menteri benar-benar dipilih sesuai dengan kecakapan dan kualitas kerja sehingga dapat menunjang kualitas dan efektivitas kinerja pemerintahan. Pengisian jabatan demikian dikenal dengan istilah merit system. McCourt mendefinisikan merit system sebagai "the appointment of the best person forany given job" yang dimaknai penunjukan orang terbaik untuk pekerjaan apapun. Sehingga pekerjaan atau jabatan haruslah diisi oleh orang-orang yang terbaik karena kualitas dan kemampuannya.[16] Pengisian demikian tidak lagi mengenal unsur kedekatan, kelas sosial, gender, ataupun hal-hal yang bersifat di luar kemampuan dan kualitas kinerja seseorang yang dikenal dengan spoil system.

Dalam praktik sehari-hari, kita tidak hanya mengenal menteri negara, melainkan juga mengenal menteri koordinator yang pada jajaran Kabinet Indonesia Maju Periode 2019-2024 terdiri dari Menko Perekonomian, Menko Pembangunan Manusia Kebudayaan (PMK), Menko Kemaritiman dan Investasi, serta Menko Politik Hukum dan Keamanan. Seperti namanya, menteri koordinator memiliki tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang tertentu.

Menteri Koordinator membawahi beberapa kementerian yang berhubungan secara sekaligus, menko bertugas untuk melakukan sinkronisasi kinerja beberapa kementerian tersebut. Misalnya, Menko Perekonomian akan membawahi beberapa kementerian yang saling terkait, diantaranya kementerian keuangan hingga kementerian perdagangan. Sedangkan menteri negara berfokus pada satu sektor tertentu yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Selain menteri negara dan menteri koordinator seperti yang telah diuraikan, terdapat tiga jabatan menteri yang biasa disebut dengan menteri triumvirat.[17] Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin yang artinya tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa yang masing-masing disebut Triumvirat.[18] Ketiga jabatan menteri triumvirat tersebut ialah Menteri Luar Negeri (Menlu), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan Menteri Pertahanan (Menhan) sebagaimana yang tercermin dalam pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Pasal 8 ayat (3) menyebut bahwa ketiga menteri tersebut akan melaksanakan tugas kepresidenan secara bersama-sama jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Secara lengkap, ketentuan pasal 8 ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut:

16. Herman. Meritokrasi dalam Pengisian Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. (Depok: Disertasi FISIP Universitas Indonesia, 2012), 67.
17. Jimly Asshiddiqie, Perkembangan....., Op.Cit., 152
18. Samuel Willard Crompton. 100 Wars That Shaped World History. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. 100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia. (Tangerang: Kharisma Publishing Group, 2005). Lihat juga dalam Kristopher Stenson. Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate.https://research.libraries.wsu.edu/. Diakses pada 04 Agustus 2021.

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Artinya, secara konstitutional ketiga menteri tersebut diberikan kewenangan khusus untuk dapat melaksanakan tugas kepresidenan oleh UUD 1945, bahkan bukan menko yang menduduki posisi tersebut. Padahal, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari menko terkesan berada pada posisi yang lebih tinggi atau dengan kata lain lebih senior dibandingkan dengan menteri-menteri yang berfokus pada satu sektor tertentu.

Selama ini, instrumen hukum yang digunakan Menteri untuk membantu tugas Presiden sehari-hari ialah Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri. Dalam praktik, tidak begitu jelas perbedaan antara kedua bentuk tersebut. Untuk menghindari kerancuan, sebaiknya ditentukan batas-batasnya. Peraturan Menteri adalah keputusan (besluit) yang bersifat mengatur (regelen), sedangkan Keputusan Menteri adalah keputusan yang bersifat ketetapan (beschikking).[19] Berdasarkan penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU 12 tahun 2011, "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri hanya boleh mengatur hal-hal prosedural administratif dalam lingkungan departemennya seperti keorganisasian, tata kerja, tata perizinan, tata permohonan, dan lain-lain semacam itu.[20]

Selain yang dimaksud pada Pasal 8 ayat (1), Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (2) muncul sebagai celah bagi lembaga/pejabat pemerintahan untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang tidak mendapatkan kewenangan atribusi atau delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk berdasarkan kewenangan ini sesuai dengan ruang lingkup lembaga/pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Misalnya, Kementerian Pendidikan, dan Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangannya dibidang pendidikan, kebudayaan, riset, dan teknologi sekalipun hal tersebut bukan merupakan bagian dari kewenangan atribusi atau delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berbagai alasan pendelegasian di atas menunjukkan pergeseran peran badan perwakilan dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Ada yang memandang badan legislatif dewasa ini tidak lagi sebagai pembuat atau pembentuk norma (normsteller) melainkan sebagai pemberi wewenang (bevoegdhedentoekenner).[21] Bahkan, wewenangnya sudah diperluas dengan adanya peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar kewenangan.

19. Bagir Manan, Dasar-Dasar., Op. Cit.. 59.
20. Ibid.
21. Bagir Manan, Dasar-Dasar...., Op Cit, 46.

2. Mendesain Karakteristik Pembentukan Peraturan Menteri yang Dibentuk Berdasarkan Perintah dari Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi dan Peraturan Menteri yang Dibentuk Berdasarkan Titah Kewenangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945

"...Pentingnya memberikan perhatian pada pembentukan peraturan perundang-undangan disebabkan karena suatu kondisi di mana isi dari peraturan perundang-undangan memiliki dampak tidak hanya kepada pembentuk, melainkan semua fungsi masyarakat yang amat penting" [Matti Niemivuo, Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples, 2010].[22]

Sebagai instrumen hukum yang melaksanakan khittah dan norma konstitusi, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sebuah keniscayaan dalam sebuah negara hukum. Tentu, sebagai negara yang baru menjalankan konsepsi negara hukum selama lebih kurang 76 tahun, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia baik secara formil maupun materiil masih menyisakan persoalan. Itu sebabnya, dalam batas penalaran yang wajar perkembangan hukum beberapa tahun terakhir selalu diselimuti dengan pelbagai persoalan kebijakan penataan peraturan perundang-undangan.[23]

Sejalan dengan penjelasan di atas, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) mengatur segala sesuatu mengenai tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk didalamnya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.[24] Namun, hierarki dimaksud ternyata tidak mengakomodasi semua jenis peraturan perundang-undangan yang ada, meskipun UU P3 tetap mengakui dan menyatakan keberlakuan atau kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan selain yang dengan tegas tercantum dalam hierarki.[25]

Salah satu peraturan perundang undangan-undangan yang tidak masuk dalam hierarki adalah Peraturan Menteri. Ketiadaan Peraturan Menteri dalam hierarki tersebut tentu saja menimbulkan diskursus dan keambiguan banyak pihak, terutama terkait bagaimana posisi dan kedudukan Peraturan Menteri terhadap peraturan perundang-undangan lain yang justru masuk dalam hierarki. Di mana, dalam penerapannya Peraturan Menteri dan peraturan setingkatnya justru dapat mengenyampingkan Peraturan Daerah.[26] Meskipun berdasarkan nalar hukum, peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang hanya bersifat lokal/regional.[27]

Ironinya, Peraturan Menteri tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) sehingga tidak masuk dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Hanya saja, rumusan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyebutkan bahwa:

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat."

22. Niemivuo M. Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples, (Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commision, 2010), 309-337
23. Isra S. "75 Tahun Negara Hukum Indonesia", Opini Kompas, 21 Agustus 2020.
24. Attamimi H. Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenchaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan", (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2021), 21.
25. Ibid.
26. Aditya Z. dan Winata R., "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," Jurnal Negara Hukum 1, Vol. 9, Juni 2018, 81.
27. Aziz N. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang- Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 2010), 14.

Meskipun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa "Peraturan Menteri", namun frasa "...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri..." di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya UU P3 tetap diakui keberadaannya. Selanjutnya, selain kedudukan yang dirumuskan dalam UU P3, kekuatan mengikat Peraturan Menteri di dalam juga di atur melalui Pasal 8 ayat (2) UU P3 menegaskan bahwa "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan."

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 termasuk Peraturan Menteri memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dalam doktrin, hanya dikenal dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dasar kewenangan pembentukannya, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:[28]

1. atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. delegasi pembentukan peraturan perundan-undangan

Senada dengan hal itu, A. Hamid S. Attamimmi, menegaskan atribusi kewenangan perundang-undangan diartikan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi atau grondwet atau oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.[29] Sebagai contoh, peraturan perundang-undangan atribusian dalam UUD NRI 1945 berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan Peraturan Daerah (Perda). Dalam UU P3 juga dikenal satu jenis peraturan perundang-undangan atribusian di luar UUD 1945, yaitu Peraturan Presiden (Perpres), yang pada masa lalu dikenal sebagai Keputusan Presiden yang bersifat mengatur yang dasarnya adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Sementara itu, delegasi dalam bidang perundang-undangan ialah pemindahan/ penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asal yang memberdelegasi (delegans) kepada yang menerima delegasi (delegataris) dengan tanggungjawab pelaksanaan kewenangan tersebut pada delegataris sendiri, sedangkan tanggungjawab delegans terbatas sekali.[30] Contohnya dari peraturan perundang-undangan delegasi, misalnya tergambar dalam Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara menyampaikan pernyataan untuk menjadi Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri." Peraturan menteri yang dibentuk atas dasar perintah dari undang-undang tersebut dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan atas dasar delegasi (delegated legislation).[31] Dengan demikian, secara umum peraturan perundang-undangan delegasi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[32]

28. Maria Farida Soeprapto. Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (Yogyakarta: Kanikus, 2006), 44.
29. Attamimmi H. Ilmu Perundang-Undangan, (Bandung: Sinar Grafika, 1990), 352.
30. Ibid.
31. Redi A. Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, (Sinar Grafika, Jakarta, 2018), 200.
32. Soehino. Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, 21., dalam Manan B. 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, (Ind-Hill-Co, Jakarta, 2006), 36.

Di lain sisi, pembentukan Peraturan Menteri berdasarkan kewenangan berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden dan setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan kedua rumusan tersebut, banyak pihak berpendapat bahwa Menteri memiliki kewenangan atributif atau melekat yang didapat dari kewenangan Presiden untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Namun di lain sisi, sebagian pihak menganggap bahwa pada dasarkan Menteri tidak memiliki kewenangan atributif untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena Menteri tidak memiliki kewenangan asli, kewenangannya bersumber dari kewenangan Presiden selaku pembantu Presiden.

Namun dalam praktiknya, ratio legis hadirnya peraturan menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan adalah ketentuan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[33] Urusan tertentu yang dimaksud terdiri atas:[34]

a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Meskipun kewenangannya sudah jelas, namun hal lain yang perlu ditekankan disini, Peraturan Menteri adalah peraturan tingkat pusat yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang isinya bersifat pelaksanaan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memiliki kewenangan dan keberlakuan yang sifatnya nasional. Oleh karena itu, Peraturan Menteri merupakan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang levelnya paling rendah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia yang berlaku saat ini. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka karakteristik Peraturan Menteri pada dasarnya hampir sama dengan Peraturan Presiden, hanya saja posisi Peraturan Menteri berada di bawah Peraturan Presiden.

Namun di balik itu semua yang tak kalah pentingnya mesti dipertimbangkan adalah dengan semakin meningkatnya kuantitas dari peraturan-peraturan menteri di 34 lingkungan kementerian negara, bagaimana dampak yang ditimbulkan dari banyaknya aturan tersebut baik secara yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun secara implementatif dalam kondisi sosial masyarakat. Sebab, Pemerintah sebagai penyelenggara negara telah banyak menerbitkan regulasi, baik dari tingkat Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, hingga Peraturan Menteri.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) melalui kajiannya telah memaparkan bahwa terdapat beberapa hal situasi sulit regulasi Indonesia pada era reformasi ini. Hal tersebut diantaranya tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan. Selain itu, ada kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "hypper regulation".[35]

Persoalan tentang kualitas dan kuantitas regulasi di Indonesia sudah seringkali menjadi sorotan dari berbagai pihak baik nasional maupun internasional. Pada 2012, The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) menerbitkan Laporan Kajian mengenai Reformasi Regulasi Indonesia. Salah satu temuan dalam kajian itu adalah tidak adanya pendekatan menyeluruh dalam pembenahan peraturan

33. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.
34. Lihat Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, LNRI Tahun 2008 Nomor 166, TLN Nomor 4916.
35. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), 2.

perundang- undangan di Indonesia. “Indonesia does not, however, have an explicit whole-of-government policy to ensurequality in regulation and regulatory management”.[36] Beberapa indikasi permasalahan regulasi memiliki kesamaan dengan permasalahan yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo.

Saldi Isra [37] berpandangan bahwa peraturan delegasi seperti peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bahkan Saldi Isra memiliki gagasan untuk menghilangkan frasa "dibentuk berdasarkan kewenangan" sebagaimana tercermin dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 12 Tahun 2011). Dengan menghilangkan frasa tersebut, peraturan menteri atau peraturan lainnya hanya dapat dibentuk sepanjang mendapat perintah atau delegasi secara langsung dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[38]

Sejalan dengan pandangan Bagir Manan, beliau berpandangan bahwa tidak boleh ada delegasi pengaturan yang bersifat umum. Setiap delegasi pengaturan harus menyebut dengan tegas pokok-pokok yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya disebutkan mengenai pengaturan susunan organisasi, tata kerja, dan sebagainya.[39] Hal demikian tentu tidak ditemukan ketika sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk atas dasar kewenangan. Secara lebih spesifik, beliau mengatakan bahwa Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri hanya dapat mengatur hal-hal yang secara tegas diperintahkan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.[40]

Dalam konteks peraturan menteri dalam sistem presidensil, menteri merupakan pembantu presiden sebagaimana yang tercermin dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945. Artinya, menteri pada hakikatnya tidak memiliki kewenangan yang bersifat asli. Kewenangannya lahir dari kewenangan yang dimiliki oleh Presiden. Sehingga sebenarnya kewenangan menteri adalah kewenangan presiden yang dapat Presiden delegasikan atau mandatkan kepada menteri untuk dijalankan. Maka pandangan bahwa peraturan menteri di posisikan sebagai peraturan delegasi yang hanya dapat dibentuk setelah memperoleh perintah delegasi dari peraturan yang ada di atasnya menjadi relevan. Mesikpun sebenarnya dalam doktrin hukum administrasi, sebuah jabatan dan lembaga melekat kepadanya kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam arti fungsional, hal ini menjadi celah bagi menteri untuk dapat membentuk sebuah peraturan meskipun tanpa ada perintah dari peraturan di atasnya.

Sebagai peraturan delegasi, maka Peraturan Menteri tidak bisa mengatur mengenai hal-hal yang sebelumnya tidak pernah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan Menteri yang memuat pengaturan tentang hal-hal yang tidak didelegasikan kepadanya mengakibatkan Peraturan Menteri tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara umum. Peraturan Menteri seperti ini jelas tidak mendapatkan penyerahan kewenangan mengatur secara implisit dari lembaga legislatif, terbukti dari materi muatannya yang mengatur hal- hal di luar yang didelegasikan oleh lembaga legislatif itu sendiri. Oleh karena itu, Peraturan Menteri yang dibentuk tanpa adanya pendelegasian tidak dapat diakui keberadaannya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan ketentuan pada Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

36. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation, (OECD, 2012), 19.
37. Saldi Isra, Merampingkan Regulasi, Kompas, 13 Maret 2017, diakses pada tanggal 06 Desember 2021 dari https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi
38. Ibid.
39. Bagir Manan, Dasar-Dasar...., Op. Cit, 45.
40. Ibid, 59.

C. Penutup

Berdasarkan uraian sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam konteks kedudukan peraturan menteri yang bersumber dari peraturan delegasi, Peraturan menteri bisa dibentuk apabila ada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan pembentukan Peraturan Menteri tersebut. Sementara untuk Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan harus diartikan sebagai kewenangan atribusi membentuk peraturan, bukan berdasarkan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan bila tidak terdapat kewenangan delegasi maka Menteri dalam membentuk Peraturan Menteri harus memiliki kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang. Kemudian, sebagai penentu karakteristik, peraturan menteri memungkinkan hanya dapat dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi. Sebab, menteri memang tidak memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara hanya mengatur tentang kewenangan-kewenangan mengurus (bestuur) yang dimiliki oleh Menteri tetapi tidak mengatribusikan kewenangan mengatur (regeling) kepada Menteri. Oleh karena itu, peraturan menteri hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik secara eksplisit maupun tidak eksplisit. Dengan demikian, Peraturan Menteri yang dimaksud dapat mendasarkan kewenangan delegasi pembentukannya pada pasal yang membutuhkan ketentuan lebih lanjut saja.

Daftar Pustaka

Attamimi H. 2021. Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: "Gesetzgebungswissenchaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara Peraturan Perundang-undangan", Jakarta: Fakultas Hukum UI.

Attamimmi H. 1990. Ilmu Perundang-Undangan, Bandung: Sinar Grafika.

Aziz N. 2010. Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Eksistensi Peraturan Perundang- Undangan Di Luar Hierarki Berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta.

Budiardjo M. 1998. Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Dicey A. 1987. Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution, Fifth edition, London, Macmillan And Co., New York: Limited The Macmillan Company.

Herman. 2012. Meritokrasi dalam Pengisian Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Depok: Disertasi FISIP Universitas Indonesia.

Imanuel V. 2017. Ilmu Perundang-undangan, Yogyakarta: Suluh Media.

Jimly Asshiddiqie. 2012. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Sinar Grafika.

Judisenno R. 1997. Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntasi di Indonesia, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Koopmans C. 1978. Legislature and Judiciary: Present Trends, New perspectives for a common law of Europe/ Nouvelles perspectives d'un droit commun de l'europe, Leiden: Florence.

Manan B. 1994. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Maria Farida Soeprapto. 2006. Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta: Kanikus.

Niemivuo M. 2010. Legislative Drafting Process, Main Issues and Some Examples, Unidem Campus Trieste Seminar, Venice Commision.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). 2019. Kajian Reformulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Redi A. 2018. Hukum Pembentukan Peraturan Perundang- undangan, Sinar Grafika, Jakarta.

Soehino. 2006. Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta, 21., dalam Manan B. 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji. 2003. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers.

Thatcher M. 2017. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressure, Functions and Contextual Mediations," dalam Mochtar Z., 2017. Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi, Depok: Rajawali Press.

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012. Reviews of Regulatory Reform, Government Capacity to Assure High Quality Regulation, OECD, Hlm. 19.

Zainuddin Ali. 2011. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.

Aditya Z. dan Winata R., "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," Jurnal Negara Hukum 1, Vol. 9, Juni 2018.

M.Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", Jurnal RechtsVinding, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada https://rechtsvinding.bphn.go.id.,

Triningsih A., 2017. Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, Jakarta: MK Press.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

https://www.kompas.id/baca/opini/2020/08/21/75-tahun-negara-hukum-indonesia/, 21 Agustus 2020, 75 Tahun Negara Hukum Indonesia, Jakarta: Opini Kompas, diakses tanggal 6 Desember 2021.

https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/, 20 September 2019, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: PSHK, diakses tanggal 4 April 2021.

https://www.kompas.id/baca/opini/2017/03/13/merampingkan-regulasi, 13 Maret 2017, Merampingkan Regulasi, Jakarta: Kompas, diakses tanggal 6 Desember 2021.

Samuel Willard Crompton. 2005. 100 Wars That Shaped World History. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. 100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia. Tanggerang: Kharisma Publishing Group. Lihat juga dalam Kristopher Stenson. Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate.https://research.libraries.wsu.edu/. Diakses pada 04 Agustus 2021.

Peraturan Daerah Horison dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 (Tinjauan Yuridis Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing)

Wisnu Indaryanto[a] & Anita Marthasari[b]
Perancang Peraturan Perundang-undangan
Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta
Email: [a]wisnu_ind@yahoo.com, [b]marthasari.anita@gmail.com
Naskah diterima: 23/3/2022, direvisi: 21/8/2022, disetujui: 24/8/2022

Abstract

The impact of Law No. 1 of 2022 on Financial Relations between the Central Government and Regional Governments seems to be quite perplexing for Regional Governments. This is due to changes in the nomenclature of several user fees that are a source of revenue for the region. The levy on the use of foreign workers is one of them. A quo law also includes orders for an omnibus law regional regulation in terms of regional taxes and levies, as well as a horizon regional regulation. A horizon regulation is a regional regulation whose validity period is limited or whose validity period is known at the time it is formed. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. The conclusion of this paper is the formation of a Perda Horizon by the Regional Government as a consequence of Law No. 1 of 2022.

Keywords: horizon regional regulations, taxes and levies, foreign workers.

Abstrak

Undang-Undang No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dampak yang cukup dilematis bagi Pemerintah Daerah. Hal tersebut mengingat adanya perubahan nomenklatur terhadap beberapa retribusi yang merupakan sumber pendapatan daerah. Salah satunya adalah retribusi penggunaan tenaga kerja asing. Undang-Undang *a quo* juga mengandung perintah Perda *omnibus law* dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah serta menyelipkan adanya Perda horison. Perda horison merupakan perda yang masa berlakunya terbatas atau waktu berlakunya telah dapat diketahui saat dibentuk. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sedangkan kesimpulan dari tulisan ini adalah pembentukan Perda horison oleh Pemerintah Daerah sebagai dampak dari Undang-Undang No. 1 Tahun 2022.

Kata Kunci: perda horison, pajak dan retribusi, tenaga kerja asing.

A. Pendahuluan

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 1 Tahun 2022), tentu membawa perubahan paradigma mengenai hubungan keuangan antara kedua tingkat pemerintahan tersebut. Secara jelas, UU No. 1 Tahun 2022 mencabut setidaknya 2 (dua) "Undang-Undang Besar" yang ada dalam sistem hukum di Indonesia.[1] Salah satu Undang-Undang yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tersebut adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (selanjutnya ditulis UU No. 28 Tahun 2009).

UU No. 28 Tahun 2009 merupakan "*guidance*" utama dalam pengaturan pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam Undang-Undang ini, Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, diberi definisi pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.[2] Definisi tersebut masih sama (tidak mengalami perubahan) dengan UU No. 1 Tahun 2022.[3]

Selanjutnya, mengenai jenis retribusi berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022, terdiri atas: (1) Retribusi Jasa Umum; (2) Retribusi Jasa Usaha; dan (3) Retribusi Perzinan Tertentu. Sedangkan mengenai jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perizinan Tertentu meliputi:

a. persetujuan bangunan gedung;
b. penggunaan tenaga kerja asing; dan
c. pengelolaan pertambangan rakyat.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka penggunaan tenaga kerja asing di Indonesia (dalam hal ini di daerah), dapat dipungut retribusi oleh daerah dengan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan instrumen hukum yang digunakan sebagai dasar menetapkan dan memungut retribusi (penggunaan tenaga kerja asing) di daerah adalah Peraturan Daerah (selanjutnya ditulis Perda).

Perda yang mengatur mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing tersebut perlu diharmonisasikan, baik secara vertikal maupun horizontal. Hal ini tentu menjadi sebuah keniscayaan, mengingat pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing mulai dari tingkat Undang-Undang sampai pada tingkat Perda ditambah dengan berbagai peraturan teknis, seperti Peraturan Menteri.

Selain harmonisasi peraturan perundang-undangan, urgensi dari pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing di daerah, tentu perlu melihat kondisi empiris yang ada di masing-masing daerah. Hal ini berkaitan dengan potensi Pendapatan Asli Daerah yang cukup besar dalam pemungutan retribusi penggunaan tenaga kerja asing.

Hal yang menarik dalam UU No. 1 Tahun 2022 setidaknya terdapat dalam 2 (dua) hal. ***Pertama***, ketentuan Pasal 94 yang pada intinya menyatakan bahwa pengaturan seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka seluruh daerah di Indonesia diharapkan membentuk semacam *omnibus law* dalam hal pajak daerah dan retribusi daerah. Semangat metode *omnibus law* ini memang sedang melanda Indonesia, terutama pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya ditulis UU No. 11 Tahun 2020).

Akan tetapi, Pasal 94 tersebut juga menyisakan permasalahan tersendiri, terutama dalam hal pembentukan Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Permasalahannya terletak pada kemampuan daerah dalam membentuk Perda itu sendiri, mengingat jumlah atas jenis objek retribusi meskipun disederhanakan dari 32 (tiga puluh dua) jenis menjadi 18 (delapan belas) jenis pelayanan, namun jumlah tersebut tentu juga tidak sedikit apabila disatukan pengaturannya ke dalam satu Perda.

---

1. Secara lengkap dapat dilihat dalam Pasal 189 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Lihat Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Untuk itu, lihat Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Kedua, ketentuan Pasal 187 huruf b yang menyatakan Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang disusun berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 masih tetap berlaku paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal diundangkannya UU No. 1 Tahun 2022. Pasal 187 huruf b merupakan salah satu bunyi Ketentuan Peralihan UU No. 1 Tahun 2022. Artinya, daerah dalam masa transisi ini masih diberi "kelonggaran" menggunakan Perda-Perda mereka yang masih mendasarkan pada UU No. 28 Tahun 2009.

Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan retribusi penggunaan tenaga kerja asing, maka ketentuan Pasal 187 huruf b tidak dapat diberlakukan. Hal ini mengingat bahwa penggunaan tenaga kerja asing (bersama dengan persetujuan bangunan gedung) merupakan 2 (dua) jenis Retribusi Perizinan Tertentu yang mengalami perubahan nomenklatur dan pengaturannya berdasarkan UU No. 1 Tahun 2022. Artinya, apabila Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak segera dibentuk, maka retribusinya tidak dapat dipungut oleh pemerintah daerah, sehingga pada akhirnya akan terjadi *potential loss* di daerah.

Kedua permasalahan di atas tentu membingungkan bagi daerah. Pada satu sisi daerah diperintahkan untuk membentuk *omnibus law* Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Akan tetapi, di sisi lain khusus penggunaan tenaga kerja asing (dan persetujuan bangunan gedung), perlu pembentukan Perda secepatnya agar tidak terjadi *potential loss*.

Jadi, apabila Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing harus dibentuk segera, maka usia Perda tersebut tentu hanya singkat, yaitu hanya sampai dengan daerah membentuk Perda sesuai Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022. Perda yang waktu berlakunya telah dapat diketahui atau dalam bahasa lain batas waktunya terbatas, menurut penulis disebut sebagai Perda horison.[4]

Penelitian yang akan dilakukan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder.[5] Sebagai penelitian normatif, data yang dicari dalam penelitian ini berupa data sekunder. Bahan hukum untuk memperoleh data sekunder terdiri dari: bahan hukum primer (yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat); bahan hukum sekunder (yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer); dan bahan hukum tertier (yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder).[6]

Pencarian data sekunder dilakukan dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka. Hasil pencarian data melalui studi dokumen atau bahan pustaka selanjutnya dikumpulkan dengan cara mencermati, menelaah, dan memahami informasi-informasi terkait yang kemudian diambil terbatas pada hal-hal relevan dan sesuai denga topik yang sedang diteliti.

Penulis menggunakan beberapa pendekatan sebagai penuntun arah sehingga dapat mempermudah dalam pengumpulan data. Cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian normatif akan memungkinkan peneliti untuk memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dan ilmu-ilmu lain untuk kepentingan dan analisis serta eksplanasi hukum tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu normatif.[7]

Beberapa pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah; pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).[8]

---

4. Istilah Perda horison ini penulis modifikasi dengan istilah Peraturan Perundang-undangan horison yang terdapat dalam dalam I.C. van der Vlies, Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005), 156.
5. Maria S.W. Sumardjono, Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), 17.
7. Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), 300.
8. Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum: Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2013), 133.

B. Pembahasan

B.1. Pembagian Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Kewenangan Daerah dalam Membentuk Perda

Kekuasaan pemerintahan di Indonesia melahirkan apa yang disebut urusan pemerintahan. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.[9] Urusan pemerintahan tersebut terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Berbeda dengan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan konkuren yang diserahkan kepada Daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.[10] Hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan.[11] Mengenai otonomi daerah (territorial), Ni'Matul Huda menyatakan:

> "Satuan otonomi teritorial merupakan satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya."[12]

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah.[13] Otonomi daerah bukanlah tujuan, tetapi instrumen untuk mencapai tujuan.[14] Mengenai kewenangan daerah otonom, H.A.W Widjaja menyatakan pendapatnya bahwa:

> "Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan pertanggunjawaban kepada masyarakat."[15]

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut, kriteria yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:

a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah kabupaten/kota;
c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau
d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

---

9. Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
10. Lihat Ibid, Pasal 9.
11. Ni'Matul Huda, Problematika Pembatalan Peraturan Daerah, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2010), 23.
12. Ibid.
13. H.A.W. Widjaja, Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 2.
14. James W Fesler, Approaches to the Understanding of Decentralization, (1965) dilihat dalam J. Kaloh, Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 14.
15. H.A.W. Widjaja, Op.Cit., 7-8.

Dalam konteks pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, lebih spesifik lagi dalam hal hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, salah satunya adalah pemberian sumber penerimaan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah.[16] Dengan ketentuan tersebut, daerah berwenang untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber pendapatan daerah. Untuk hal ini, lebih jelas tertulis dalam Pasal 285 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 yang menyatakan:

Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

a. pendapatan asli Daerah meliputi:
    1. pajak daerah;
    2. retribusi daerah;
    3. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
    4. lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah;
b. pendapatan transfer; dan
c. lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kemudian, mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang tenaga kerja (terkait tenaga kerja asing), dapat dilihat dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 yang secara tegas membagi sebagai berikut:

a. pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing (RPTKA) baru, pengesahan RPTKA perubahan seperti jabatan, lokasi, jumlah tenaga kerja asing, dan kewarganegaraan serta RPTKA perpanjangan lebih dari 1 (satu) daerah provinsi. Kemudian penerbitan izin mempekerjakan tenaga kerja asing (IMTA) baru dan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) daerah provinsi. Keduanya merupakan kewenangan pemerintah pusat;
b. Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja lebih dari 1 (satu) Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi; dan
c. Penerbitan perpanjangan IMTA yang lokasi kerja dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota merupakan kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Secara teoretis, tahap pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tahap perumusan kebijakan yang menjadi kompetensi pembentuk. Pada tahap ini sering juga disebut sebagai tahap formulasi hukum. Maria Farida Indrati mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi dan kewenangan delegasi,[17] sementara Crabbe menyatakan bahwa aspek terpenting dari Peraturan Perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).[18]

16. Lihat Pasal 279 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi, Pasal 279 ini telah dicabut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Kemudian, pencabutan tersebut diganti dengan norma Pasal baru dalam Undang-Undang ini, yaitu Pasal 2 huruf a yang menyatakan Ruang lingkup Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah meliputi:
    a. pemberian sumber Penerimaan Daerah berupa Pajak dan Retribusi;
    b. pengelolaan TKD;
    c. pengelolaan Belanja Daerah;
    d. pemberian kewenangan untuk melakukan Pembiayaan Daerah; dan
    e. pelaksanaan sinergi kebijakan fiskal nasional
17. Maria F Indrati Soeprapto, Harmosisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik, (Malang: Nasa Media, 2010), 109.
18. VCRAC Crabbe, Legislative Drafting, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4 dilihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, versi Desember 2017, 24.

Selanjutnya, Maria Farida Indrati menyatakan bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.[19] Sedangkan Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan supaya pembentuk Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang adalah:

> "Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.[20]

Selanjutnya, dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.[21] Di dalam yurisprudensi (Belanda), asas-asas ini dikembangkan lebih lanjut dan lebih dipertegas bentuknya. Istilah "asas" dalam frasa "asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik" mempunyai pengertian yang lain dari pengertian yang biasa. Ini adalah asas-asas yang harus ditaati pemerintah dalam melakukan tindakan-tindakannya, lebih dari itu pelaksanannya dapat dipaksakan oleh hukum.[22]

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, ada beberapa prinsip utama yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (*lex superior derogat inferior*). Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*).

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang terdiri atas:

a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. eraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah, sebagai jenis peraturan perundang-undangan, merupakan aturan hukum yang dikeluarkan oleh organ-organ desentralisasi teritorial. Daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki wewenang otonom untuk membuat aturan demi kepentingan rumah tangga provinsi, kabupaten, dan kota.[23]

---

19. Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 252.
20. Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, cetakan 10, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 13.
21. Lihat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bandingkan dengan diksi "asas-asas pembuatan peraturan yang baik" oleh I.C. van der Vlies.
22. Lihat I.C. van der Vlies, Op.Cit., 25.
23. Febrian, Hirarki Aturan Hukum di Indonesia, Disertasi (Surabaya: Universitas Airlangga, 2004), 284 dilihat dalam Andi Pangerang Moenta, Syafa'at Anugrah Pradana, Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah, (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), 125.

Layaknya fungsi setiap instrumen hukum, Peraturan Daerah juga memiliki fungsi, yakni: pertama, sebagai instrument hukum dalam menjalankan otonomi daerah. Kedua, sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang. Ketiga, sebagai pengaturan dan penampung kekhususan daerah. Keempat, sebagai instrumen pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah.[24]

Kemudian, dari jenis dan hierarki diatas berkaitan erat dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.[25]

Menurut Bagir Manan, suatu peraturan perundang-undangan yang baik, setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni: a) dasar yuridis (*juridishe gelding*); b) dasar sosiologis (*sociologische gelding*); dan c) dasar filosofis.[26] Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menata kembali proses pembentukan peraturan perundang-undangan salah satunya dengan menitikberatkan Naskah Akademik pada proses perencanaan.[27] Lebih lanjut, tidak hanya rancangan peraturan perundang-undangan yang dapat diakses oleh masyarakat, akan tetapi Naskah Akademik juga mendapatkan perhatian yang sama.[28] Naskah Akademik tidak hanya sekedar dokumen pelengkap rancangan peraturan perundang-undangan tetapi juga merupakan wujud hasil dari pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang yang digunakan sebagai usul dalam penyusunan Prolegnas.[29]

Secara teknik, penyusunan Naskah Akademik mengharuskan pembentuk peraturan untuk menganalisis dampak dari suatu norma dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapan suatu Undang-Undang atau Peraturan Daerah (kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru). Kajian tersebut didukung dengan analisis yang metode tertentu, antara lain metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and ldeology* (ROCCIPI).[30] Frasa antara lain yang digunakan berarti tidak menutup penggunaan metode lain dalam melakukan analisis, misalnya *Cost and Benefit Analysis* yaitu metode untuk meninjau atau menilai (*assessment*) suatu kebijakan dengan mengukur segala dampaknya berdasarkan satuan moneter (uang).[31]

---

24. Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 15 Nomor 2 Juli 2021 (257-269), 266.
25. Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Bandingkan dengan Pasal 236 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
26. Rahmat Trijono, Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan, Jurnal RechtsVinding Volume 1 No. 3 Desember 2012 (361-374), hlm. 362.
27. Lihat Paragraf Kedua Penjelasan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
28. Lihat Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
29. Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Penjelasan Pasal 95A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
30. Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
31. Anthony E. Boardman et al., Cost-Benefit Analysis: Concept and Practice 5th ed., (Cambrige University Press 2018), 2 dalam Choky Risda Ramadhan, Analisis Manfaat-Biaya Dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, dan Instrumen Demokratik, Jurnal RechtsVinding Volume 10 No. 2 Agustus 2021 (229-247), 232.

Sementara Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang DPR RI mendefinisikan: a) ROCCIPI adalah cara untuk menjelaskan permasalahan yang berulang untuk memahami permasalahan tersebut; b) *Regulatory Impact Analysis* (RIA) adalah suatu metode untuk menganalisis dampak dari suatu regulasi; c) *Cost and Benefit Analysis* adalah suatu pendekatan sistematis untuk mempertimbangkan kelemahan (biaya) dan kekuatan (manfaat) terhadap pilihan yang ada.[32]

B.2. Mengenai Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Seperti telah disampaikan pada bagian sebelumnya, retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan bagian dari jenis pelayanan Retribusi Perizinan Tertentu. Untuk itu, perlu dibahas mengenai masing-masing unsur dari frasa Retribusi Perizinan Tertentu.

Pertama, mengenai Retribusi. Retribusi merupakan salah satu jenis pungutan yang dikenakan pemerintah daerah kepada masyarakat di samping pajak. Retribusi bersama-sama dengan pajak digunakan oleh pemerintah daerah untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, pajak dan retribusi adalah harga yang dibayar oleh masyarakat atas pelayanan atau barang/jasa yang disediakan oleh pemerintah.

Pajak merupakan harga atas barang/jasa yang dikenakan kepada masyarakat tanpa mengkaitkan langsung dengan pelayanan yang diterima masyarakat, namun hasil pajak tersebut digunakan oleh pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Berbeda dengan pajak, retribusi merupakan harga yang dibayarkan oleh masyarakat atas pelayanan atau konsumsi barang/jasa yang secara khusus disediakan bagi masyarakat tersebut. Perbedaan pengertian pajak dan retribusi tersebut dapat dilihat dari pendapat Ronald C. Fisher yang menyatakan bahwa:

> *"User charges, prices charged by governments for specific services or privileges and used to pay for all or part of the cost of providing those services, have always been important but have become increasingly so in the past decade. They are to be distinguished from financing services through general taxes, with no direct relationship between tax payment and service received."*[33]

Sejalan dengan prinsip dasar retribusi yang merupakan pungutan/pembayaran atas suatu layanan khusus yang disediakan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan, maka kewenangan pemungutan retribusi akan sangat bergantung pada jenis layanan yang dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah. Sesuai dengan prinsip desentralisasi, terdapat pembagian kewenangan antar level pemerintahan termasuk dalam penyediaan layanan umum dan perizinan. Namun, pemungutan retribusi atas layanan umum/perizinan harus dilakukan secara sangat selektif sehingga tidak kontraproduktif pada akses dan jangkauan masyarakat kepada layanan dasar publik yang sebenarnya merupakan tugas mendasar dari Pemerintah Daerah. Di sisi lain, masih terdapat berbagai layanan komersial yang tidak diatur dalam pembagian kewenangan, sehingga Pemerintah Daerah dapat memungut retribusi atas berbagai jenis layanan komersial sepanjang dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah. Namun demikian, keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyediaan layanan komersial harus dilakukan secara hati-hati (*prudent*) dan selektif, sehingga tidak berdampak negatif pada perekonomian di daerah.[34]

Selanjutnya, konsep retribusi harus ditentukan dalam salah satu dari tiga kategori berikut, yang masing-masing dihubungkan dengan tujuan tarif:

a. layanan umum, untuk masing-masing jenis retribusi daerah harus ditetapkan kebijakan tarifnya secara jelas dalam peraturan daerah yang bersangkutan. Kebijakan tersebut harus memperhatikan setiap petunjuk dari pemerintah pusat untuk sektor yang bersangkutan, biaya yang dikeluarkan Pemerintah Daerah dalam pemberian layanan, dan pertimbangan kemampuan masyarakat;

---

32. Lampiran Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2017, iv-xiv.
33. Fisher, Ronald C, State and Local Public Finance: Institutions, Theory, and Policy. 2nd Edition Burr Ridge, (Illinois: Richard D. Irwin Incorporated, 1996), 174-175. Dilihat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 55-56.
34. Ibid., 57.

b. layanan komersial, tarif harus ditetapkan sesuai dengan prinsip-prinsip komersial untuk mendapatkan keuntungan yang layak; dan
c. biaya perizinan, terbatas pada perizinan dengan kepentingan umum yang jelas, yang tarifnya harus berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam mengatur kegiatan yang diberikan izinnya, serta perkiraan biaya eksternal (biaya dampak pemberian izin).[35]

***Kedua*,** mengenai Perizinan Tertentu. Kata dasar pertama dalam frasa "Perizinan Tertentu" adalah kata "izin". **Utrecht** sebagaimana dikutip oleh Andrian Sutedi mengartikan Izin (*vergunning*) apabila pembuat peraturan umumnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi masih juga memperkenankan asal diadakan secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret. Dengan perkataan lain adalah keputusan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*).[36]

Sedangkan **Spelt** dan **ten Berge**, dalam hal ini menyatakan bahwa, izin merupakan suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan (izin dalam arti sempit). Berdasarkan hal tersebut, dalam pengertian izin dapat dipahami bahwa suatu pihak tidak dapat melakukan sesuatu kecuali memperoleh izin. Artinya, kemungkinan untuk seseorang atau suatu pihak tertutup kecuali diizinkan oleh pemberi izin (dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah). Dengan demikian pemberi izin mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.[37]

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa izin adalah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.[38] Berdasarkan beberapa pengertian izin dari para ahli tersebut, dapat dituliskan pengertian izin dalam arti luas dan dalam arti sempit.

Izin dalam arti luas yaitu semua yang menimbulkan akibat kurang lebih sama, yakni bahwa dalam bentuk tertentu diberi perkenaan untuk melakukan sesuatu yang mesti dilarang. Pada hal yang menyangkut kepentingan umum yaitu suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu yang dibenturkan kepada ketentuan-ketentuan menyimpang dari larangan. Sedangkan izin dalam arti sempit yaitu suatu tindakan dilarang, terkecuali diperkenankan, dengan tujuan agar ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenaan dapat dengan teliti diberikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus.

Lebih dari itu, dalam perspektif di daerah, izin dapat dimaksudkan sebagai hal yang bisa memberikan kontribusi positif terhadap aktivitas ekonomi terutama dalam upaya menggali Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mendorong laju investasi.[39] Izin diberikan pemerintah dengan maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukkannya. Namun, di sisi lain, izin juga mempunyai tujuan bagi pemerintah yang berkaitan dengan PAD. Hal ini sangat wajar mengingat pendapatan merupakan hal yang penting dalam kerangka mewujudkan tujuan otonomi daerah. Jadi, tanpa pendapatan yang memadai mustahil otonomi daerah itu bisa terwujud.[40]

Selanjutnya, apabila menggunakan *statute approach*, Perizinan Tertentu diberikan definisi oleh Pasal 1 angka 68 UU No. 1 Tahun 2022 sebagai kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

35. Ibid., 58.
36. E. Utrecht, Pengantar dalam Hukum Indonesia, (Jakarta: Ichtiar, 1957), hlm. 187. Dilihat dalam Andrian Sutedi, Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 167.
37. Sri Pudyatmoko, Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan, (Jakarta: Grasindo, 2009), 7.
38. Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, (Surabaya: Yuridika, 1993), 2.
39. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, (Bandung: Penerbit Nusa, 2010), 91.
40. Lihat Ibid.

Akan tetapi, apabila dikaitkan dengan penggunaan tenaga kerja asing, maka Perizinan Tertentu hanya dapat diberikan kepada Badan, dan dilarang untuk orang pribadi (atau dalam bahasa Peraturan Pemerintah disebut sebagai orang perseorangan).

Berdasarkan ketentuan Pasal 88 ayat (4) UU No. 1 Tahun 2022, jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perzinan Tertentu meliputi: persetujuan bangunan gedung; penggunaan tenaga kerja asing; dan pengelolaan pertambangan rakyat. Sedangkan retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing. Artinya, terdapat perubahan nomenklatur antara UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 1 Tahun 2022. Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA) menggantikan nama Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) agar selaras dengan perubahan UU Ketenagakerjaan dalam UU Cipta Kerja.

Akhirnya, konsep retribusi penggunaan tenaga kerja asing apabila dibaca secara utuh dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 88 ayat (6) UU No. 1 Tahun 2022 diartikan sebagai dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan rencana penggunaan tenaga kerja asing perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing. Lebih jauh, pengaturan mengenai dana kompensi tersebut secara jelas terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing (selanjutnya ditulis PP No. 34 Tahun 2021). Dalam PP No. 34 Tahun 2021, Dana Kompensasi Penggunaan TKA yang selanjutnya disingkat DKPTKA adalah kompensasi yang harus dibayar oleh Pemberi Kerja TKA atas setiap TKA yang dipekerjakan sebagai penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah.[41]

Frasa kunci definisi tersebut adalah "sebagai penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah". Frasa tersebut menggunakan kata sambung "atau", artinya dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, maka kata sambung tersebut merupakan alternatif antara dua unsur yang dipisahkan kata sambung "atau" tadi.[42] Mengenai alternatif pilihannya, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 24 PP No. 34 Tahun 2021 yang secara lengkap berbunyi:

(1) Pembayaran DKPTKA oleh Pemberi Kerja TKA merupakan penerimaan negara bukan pajak atau pendapatan daerah berupa retribusi daerah.
(2) DKPTKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:
    a. penerimaan negara bukan pajak untuk Pengesahan RPTKA baru, Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi lebih dari 1 (satu) provinsi, dan Pengesahan RPTKA KEK;
    b. pendapatan daerah provinsi untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi lebih dari 1 (satu) kabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi; dan
    c. pendapatan daerah kabupaten/kota untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di lokasi dalam 1 (satu) kabupaten/kota.
(3) Pembayaran DKPTKA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk penerimaan negara bukan pajak dibayarkan melalui bank persepsi yang ditunjuk oleh Menteri dan untuk pendapatan daerah dibayarkan melalui bank yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah.

Jadi, retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang akan diatur dalam Perda, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota, merupakan pendapatan daerah untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA sesuai kewenangan masih-masing tingkat pemerintahannya. Dalam hal ini, analisis yang disusun telah sesuai dengan konsep Pembagian Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta Kewenangan Daerah dalam membentuk Peraturan Daerah yang telah dibahas pada bagian sebelumnya.

41. Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.
42. Lihat lampiran II angka 263 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B.3. Peraturan Daerah Horison

Rousseau menyatakan bahwa undang-undang harus ditujukan kepada semua orang dan harus memuat isi yang menyangkut kepentingan umum. Unsur "semua orang" menurut pendapatnya tentu tidak dimaksudkan bahwa undang-undang ditujukan pada semua orang di dunia, akan tetapi hanya mereka yang berada di dalam wilayah hukum suatu wilayah/negara. Undang-undang hanya benar-benar umum apabila bersifat umum berdasarkan: tempat; waktu; perbuatan hukum; dan subjek hukum.[43]

Mengenai keempat kriteria keumuman di atas, yang menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian adalah keumuman menurut waktu. **Locke** berpendapat bahwa peraturan hukum berlaku abadi dan harus ditetapkan kapan saja. Kemudian, beliau melanjutkan pernyataaan tersebut bahwa tugas pembuat undang-undang yaitu membuat aturan yang langgeng. Aturan yang langgeng ini harus memuat hukum seperti yang secara alami sudah berabad-abad ada.[44]

Kenyataan bahwa pendapat manusia berubah sejalan dengan berjalannya waktu, sehingga peraturan hukum pun juga berubah. Hal ini sesuai dengan ungkapan dalam Bahasa Belanda yang menyatakan "*Het recth hinkt achter de feiten aan"* yang berarti hukum itu selalu tertinggal dari peristiwanya.[45] Peraturan hukum yang ditujukan pada perubahan dalam masyarakat, yaitu peraturan perundang-undangan dalam bidang sosial-ekonomi, tidak dimaksudkan untuk tetap dalam bentuk ketika peraturan tersebut dikeluarkan. Apabila suatu peraturan hukum hanya berlaku untuk waktu yang terbatas, maka peraturan itu tidak lantas kehilangan sifatnya sebagai peraturan hukum.

Beberapa (jika tidak mau dibilang banyak) penetapan suatu undang-undang maupun Perda yang secara tegas dimaksudkan untuk diberlakukan hanya untuk waktu yang terbatas. Dalam konteks daerah, penulis dapat mencontohkan Perda tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (Perda RTRW). Dalam nama Perda RTRW, tentu tertulis masa berlaku Perda tersebut, semisal Rencana Tata Ruang Wilayah ... Tahun ... sampai dengan ... . Apabila jangka waktu yang ditetapkan berakhir, maka Perda tersebut juga mati, meskipun dalam praktek sebelum berakhirnya jangka waktu dibentuk dengan Perda baru. Perda seperti ini penulis menyebutnya sebagai Perda Horison.

Perda RTRW sebagai contoh di atas secara jelas memuat masa berlakunya dalam nama Perda tersebut. Akan tetapi, apabila melihat pengaturan mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing dalam UU No. 1 Tahun 2022 sebagai materi yang dijadikan penelitian dalam tulisan ini, maka masa berlaku Perda yang mengatur retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak secara jelas muncul. Masa berlaku dalam sebuah peraturan perundang-undangan (Perda) biasanya dapat muncul dalam bab atau bagian Ketentuan Peralihan. Secara teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
b. menjamin kepastian hukum;
c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.[46]

43. I.C. van der Vlies, Op.Cit., 155.
44. Lihat Ibid., 156
45. Eddy O.S Hiariej, Asas Legalitas dan Penemuan Hukum dalam Hukum Pidana, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2009), 1.
46. Lampiran II angka 127 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam UU No. 1 Tahun 2022, Ketentuan Peralihan yang terkait dengan tulisan ini terdapat dalam Pasal 187 huruf b sebagai berikut:

> "Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah **masih tetap berlaku paling lama 2 (dua) tahun** terhitung sejak tanggal diundangkannya Undang-Undang ini;"

Berdasarkan ketentuan di atas, maka secara umum semua Perda mengenai Pajak dan Retribusi di daerah masih berlaku setidaknya hingga 2 (dua) tahun sejak 5 Januari 2022. Akan tetapi, untuk penggunaan tenaga kerja asing, secara khusus tidak dapat menggunakan ketentuan Pasal 187 hurf b. Apabila dikaitkan dengan uraian pada bagian sebelumnya, maka terdapat perubahan nomenklatur antara UU No. 28 Tahun 2009 dengan UU No. 1 Tahun 2022. Sama hal nya dengan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (diubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung), nomenklatur Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) berubah menjadi Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA).[47] Artinya, berdasarkan perubahan (nomenklatur) tersebut tentu membawa konsekuensi pada "nama retribusi" yang akan dipungut.

Mengenai "nama retribusi" yang akan dibentuk, dalam Perda tentang Retribusi terdapat ketentuan paling sedikit mengatur mengenai, yang salah satu nya adalah "nama, objek, dan subjek Retribusi". Dalam hal ini, penulis dapat meberikan contoh Perda Kabupaten Sleman Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing, yang dalam Pasal 2 menyatakan:

> Pasal 2
>
> Dengan nama retribusi perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing dipungut retribusi sebagai pembayaran atas pemberian perpanjangan izin mempekerjakan tenaga kerja asing.

Selanjutnya, tanpa bermaksud mengulang pembahasan pada bagian sebelumnya, setidaknya dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 88 ayat (4) UU No. 1 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa jenis pelayanan pemberian izin yang merupakan objek Retribusi Perzinan Tertentu meliputi:

a. persetujuan bangunan gedung;
b. penggunaan tenaga kerja asing; dan
c. pengelolaan pertambangan rakyat

Kemudian, ketentuan tersebut dijabarkan kembali pada ayat (6) yang menyatakan bahwa retribusi penggunaan tenaga kerja asing merupakan dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing atas pengesahan RPTKA perpanjangan sesuai wilayah kerja tenaga kerja asing.

Jadi, apabila dikaitkan dengan pembagian urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam UU No. 23 Tahun 2014 (lihat lampiran), maka pemerintah daerah berwenang mengatur pendapatan daerah untuk Pengesahan RPTKA perpanjangan bagi TKA yang bekerja di daerah masing-masing. Kemudian, mengenai pembayaran DKPTKA dibayarkan melalui bank yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah.[48]

Selain itu, hal menarik yang menjadi bahan pertimbangan dalam Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing adalah ketentuan Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022 yang secara lengkap berbunyi:

> "Jenis Pajak dan Retribusi, Subjek Pajak dan Wajib Pajak, Subjek Retribusi dan Wajib Retribusi, objek Pajak dan Retribusi, dasar pengenaan Pajak, tingkat penggunaan jasa Retribusi, saat terutang Pajak, wilayah pemungutan Pajak, serta tarif Pajak dan Retribusi, untuk seluruh jenis Pajak dan Retribusi ditetapkan dalam 1 (satu) Perda dan menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah."

Berdasarkan ketentuan Pasal 94 di atas, maka seluruh daerah di Indonesia "diperintahkan" untuk membentuk dan menetapkan pengaturan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah dalam 1 (satu) Perda saja. Hal ini menarik dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila dikaitkan dengan Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa sistem pajak dan retribusi yang

47. Lihat Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 231.
48. Lihat Pasal 24 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

baru ini dibentuk dalam rangka mengalokasikan sumber daya nasional secara lebih efisien, Pemerintah memberikan kewenangan kepada Daerah untuk memungut Pajak dan Retribusi dengan penguatan melalui restrukturisasi jenis Pajak, pemberian sumber-sumber perpajakan Daerah yang baru, penyederhanaan jenis Retribusi, dan harmonisasi dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Apabila dikaitkan dengan UU No. 11 Tahun 2020, maka maksud dari pemerintah pusat memerintahkan daerah membentuk 1 (satu) Perda saja, menurut penulis berkaitan dengan apa yang sering disebut sebagai *omnibus law*. Istilah *omnibus law* juga sering disebut dengan *omnibus bill*, **Bryan A. Garner** dalam *Black's Law Dictionary* menulis:

"1. A single bill containing various distinct matters, usu. drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.

2. *A bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an "omnibus judgeship bill" covering all proposals for new judgeships or an "omnibus crime bill" dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control."*[49]

Menurut **Audrey O'Brien**, *omnibus law* adalah suatu rancangan Undang-Undang (*bill*) yang mencakup lebih dari satu aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara bagi **Barbara Sinclair**, *omnibus bill* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu dan programnya tidak selalu terkait.[50]

Memang tidak ada keseragaman istilah dan praktik penggunaan *omnibus law*. Tetapi paling sederhana, *Omnibus Law* adalah "*A draft law before a legislature which contains more than one subtantive matter or several minor matters which have been combined into one bill, ostensibly for the sake of convenience" (Duhaime Legal Dictionary).*[51] Dengan kata lain, daerah didorong membentuk *omnibus law* dalam mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Pertanyaan selanjutnya, apakah pemerintah daerah juga harus membentuk Perda seperti dimaksud dalam Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022? Jika pertanyaan tersebut diajukan untuk proyeksi ke depan, maka tentu jawabannya adalah "iya". Akan tetapi, tentu muncul pertanyaan selanjutnya terkait retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang menjadi tema utama dalam tulisan ini. Pertanyaan yang belakangan ini tentu harus dipandang sebagai hal yang lebih khusus dan spesifik. Artinya, tidak mungkin retribusi penggunaan tenaga kerja asing berdiri "sendirian" tanpa melihat praktik penyelenggaraan yang ada di masing-masing daerah.

Mengenai praktik penyelenggaran, telah disinggung mengenai *potential loss* apabila retribusi penggunaan tenaga kerja asing tidak dapat dipungut. *Potential Los*s dapat didefinisikan sebagai selisih antara potensi retribusi dengan realisasi penerimaan retribusi, dimana hal ini dapat disebabkan karena:

a. ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan/retribusi yang berlaku;
b. kerugian karena tindakan aparat; dan/atau
c. kerugian karena tindakan wajib retribusi.[52]

Oleh sebab itu, perlu dicari formulasi yang dapat mengatasi permasalahan *potential loss* di atas. Untuk itu, UU No. 1 Tahun 2022 juga memberikan "kelonggaran" yang dimuat dalam Ketentuan Peralihan Undang-Undang seperti disebutkan di atas. Akan tetapi, perlu diingat bahwa khusus Retribusi Perizinan Tertentu (persetujuan bangunan gedung dan penggunaan tenaga kerja asing), terdapat perubahan mengenai nomenklatur serta pengaturan di dalamnya.

---

49. Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary (8th ed. 2004), 492.
50. Glen S. Krutz, Tactical Meneuvering on Omnibus Bills in Congress, American Journal of Political Science (2001) dalam Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 15 Nomor 2 Juli 2021 (257-269), 260-261.
51. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, 88. pada bagian pendapat ahli yang diajukan pemohon, yaitu Dr. Zainal Arifin Mochtar, SH., LLM.
52. Lihat Seno Sudarmono Hadi, Analisis Pengaruh Potential Loss tergadap BPHTB pada UPPRD Tambora Jakarta Barat, Jurnal Akrab Juara Volume 4 Nomor 3 Edisi Agustus 2019 (129-143), 130.

Terhadap hal tersebut diperlukan sebuah diskresi yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang berupa kebebasan bertindak melalui peraturan kebijaksanaan sebagai alternatif untuk mengisi kekurangan dan kelemahan dalam penerapan asas legalitas.[53] Artinya, secara singkat dapat dikatakan bahwa kedua pengaturan Retribusi Perizinan Tertentu ini sebaiknya tetap dibentuk oleh pemerintah daerah sambil menunggu pembentukan *omnibus law* seperti yang dimaksud dalam Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022.

Meskipun dalam konteks berbeda, Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan juga mengatur mengenai apa yang disebut sebagai diskresi.[54] Dalam hal ini Pemerintah Daerah berwenang membentuk Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja, meskipun Pasal 94 UU No. 1 Tahun 2022 mengamanatkan pengaturan yang menjadi dasar pungutan pajak dan retribusi di daerah dibentuk dengan 1 (satu) Perda.

Adapun tujuan penggunaan Diskresi Pejabat Pemerintahan bersinergi dengan tujuan ketentuan peralihan, yaitu:

a. melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
b. mengisi kekosongan hukum;
c. memberikan kepastian hukum; dan
d. mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.[55]

Meskipun Pejabat Pemerintahan diberikan kewenangan Diskresi, penggunaannya tidak berarti bebas berbuat, mengingat dalam penggunaannya dibatasi dengan syarat berikut:

a. sesuai dengan tujuan Diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
b. sesuai AUPB;
c. berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
d. tidak menimbulkan Konflik Kepentingan; dan
e. dilakukan dengan itikad baik.[56]

Pembentukan Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing ini tentu perlu mendapat prioritas untuk mengejar *potential loss*. Artinya, secara waktu perlu dibentuk dengan lebih cepat meskipun pada akhirnya tentu akan digabungkan dengan 1 (satu) Perda yang menjadi dasar pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah.

Akan tetapi, kembali pada masa berlaku Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja asing yang akan dibentuk, maka Perda tersebut tentu tidak akan lama. Perda tersebut akan mati saat "Perda "*omnibus law*" berdasarkan Pasal 94 dibentuk di daerah. Menurut penulis, Perda ini akan sangat mahal apabila dilihat dalam perspektif masa berlakunya yang sangat singkat. Akan tetapi, apabila dilihat dari perspektif *potential loss*, maka Perda ini sangat bermanfaat sebagai payung hukum bagi daerah memungut dana kompensasi penggunaan tenaga kerja asing (DKPTKA).

Sebagai pelengkap, penulis mencoba menyajikan data mengenai *potential loss* di salah satu Daerah di Indonesia. Berdasarkan data Wajib Lapor (WL) di Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Sleman (selanjutnya ditulis Disnaker) diperoleh data perusahaan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman sebanyak 2.299 perusahaan dengan jumlah tenaga kerja 75.628 orang. Jumlah tersebut terdiri dari 42.823 wanita dan 35.456 laki-laki. Kemudian, dari 2.299 perusahaan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman terdapat 39 perusahaan pengguna Tenaga Kerja Asing (TKA) dengan data sebagai berikut:

---

53. HR Ridwan, Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi), (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada,2011), 171.
54. Lihat Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 1 angka 9 menyebutkan bahwa Diskresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaran pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undnagan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.
55. Ibid., Pasal 22 ayat (2).
56. Lihat Pasal 175 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Tabel 1.
Jumlah tenaga kerja asing di kabupaten Sleman

No.	Tahun	Jumlah (orang)
1	2018	26
2	2019	25
3	2020	34
4	2021	27

Berdasarkan data dalam Tabel 1 di atas, maka dapat disampaikan pula jumlah Retribusi Tenaga Kerja Asing di Kabupaten Sleman Tahun 2018 sampai dengan Tahun 2021 seperti tercantum pada Tabel 2.

Tabel 2.
Jumlah Retribusi Tenaga Kerja Asing di kabupaten Sleman

No.	Tahun	Retribusi (Rp)
1	2018	495,157,800.00
2	2019	455,941,500.00
3	2020	599,270,400.00
4	2021	430,727,500.00

Adapun persentase penggunaan hasil Retribusi Pembayaran DKPTKA adalah pada Tabel 3.

Tabel 3.
Persentase penggunaan Retribusi Tenaga Kerja Asing di kabupaten Sleman

No.	Jenis Kegiatan	Persentase
1	Pengawasan Lapangan dan Penegakan Hukum	30 %
2	Pengembangan Keahlian, Keterampilan serta Kompetensi Tenaga Kerja Lokal	50 %
3	Kas Daerah / PAD	20 %
	Jumlah	100 %

Berdasarkan berbagai data yang ada di atas, maka retribusi penggunaan tenaga kerja asing di Kabupaten Sleman cukup besar. Setidaknya dalam 4 (empat) tahun terakhir jumlahnya hampir mencapai setengah miliar rupiah pada masing-masig tahun. Bahkan pada tahun 2020 melebihi setengah miliar rupiah, yaitu Rp. 599.270.400,00 (lima ratus sembilan puluh sembilan juta dua ratus tujuh puluh ribu empat ratus rupiah). Artinya, dalam 4 (empat) tahun terakhir rata-rata retribusi penggunaan tenaga kerja asing adalah Rp. 495.274.300,00 (empat ratus sembilan puluh lima juta dua ratus tujuh puluh empat ribu tiga ratus rupiah). Jumlah tersebut, dalam perspektif sumber pendapatan daerah, terutama di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan jumlah yang besar.

Terlepas dari pertentangan antara mahal dan manfaat pembentukan Perda tersebut, maka Perda tentang retribusi penggunaan tenaga kerja asing ini, menurut penulis merupakan contoh Perda Horison yang terdapat dalam UU No. 1 Tahun 2022.

C. Penutup

UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membawa perubahan yang cukup signifikan terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Salah satunya adalah penetapan seluruh jenis pajak dan retribusi dalam 1 (satu) peraturan daerah. Dengan kata lain, mendorong daerah untuk membentuk *omnibus law* dalam mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Akan tetapi, dengan adanya perubahan nomenklatur yang semula Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IMTA) menjadi Retribusi Penggunaan Tenaga Kerja Asing (PTKA) menimbulkan *potential loss* yang mejadikannya urgensi bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan diskresi dengan melakukan penyesuaian terkait dengan perubahan nomenklatur dimaksud sembari menunggu pembentukan *omnibus law* Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Urgensi dimaksud menjadikan Perda mengenai retribusi penggunaan tenaga kerja perlu dibentuk dengan lebih cepat untuk meminimalisir *potential loss*. Kata urgensi diejawantahkan dalam naskah akademik berupa kajian untuk memperkirakan biaya yang harus dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh dari penerapannya dengan menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) , metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process and ldeology* (ROCCIPI) maupun metode lainnya. Pembentukan Perda Retribusi Penggunaan Tenaga Asing menjadikannya sebagai sebagai Perda Horison, yaitu Perda yang masa keberlakuannya terbatas atau waktu berlakunya telah dapat diketahui.

Daftar Pustaka

A. Garner, Bryan. 2004. *Black's Law Dictionary (8th ed. 2004)*.

Crabbe, VCRAC. 1994. *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited.

Fisher, Ronald C. 1996. *State and Local Public Finance: Institutions, Theory, and Policy. 2nd Edition Burr Ridge*, Illinois: Richard D. Irwin Incorporated.

Hiariej, Eddy O.S. 2009. *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana,* Jakarta: Penerbit Erlangga.

Huda, Ni'Matul. 2010. *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: FH UII PRESS.

Ibrahim, Johnny. 2011. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.

Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.

Indrati, Maria Farida. 2010. *Harmosisasi Sistem Hukum: Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik,* Malang: Nasa Media.

Kaloh, J. 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.

M. Hadjon, Philipus .1993. *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya: Yuridika.

Marzuki, Peter Mahmud. 2013. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, 2021, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, versi Desember 2017.

Pangerang Moenta, Andi dan Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah,* Depok: Raja Grafindo Persada.

Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 16 Tahun 2013 tentang Retribusi Perpanjangan Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Pudyatmoko, Sri. 2009. *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020.

Ramadhan, Choky Risda, 2021. Analisis Manfaat Biaya Dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, dan Instrumen Demokratik, Jurnal RechtsVinding Volume 10 Nomor 2 Agustus 2021.

Ridwan HR. 2011. *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi),* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Ridwan, Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat. 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Penerbit Nusa.

S.W. Sumardjono, Maria. 2014. *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Soekanto, Soerjono. 2011. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, cetakan 10*, Jakarta: Rajawali Pers.

Sudarmono Hadi, Seno. 2019. *Analisis Pengaruh Potential Loss terhadap BPHTB pada UPPRD Tambora Jakarta Barat*, Jurnal Akrab Juara Volume 4 Nomor 3 Edisi Agustus 2019.

Supriyadi, Andi Intan Purnamasari. 2021. *Gagasan Penggunaan Metode Omnibuslaw Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Volume 15 Nomor 2 Juli 2021.

Sutedi, Andrian. 2010. *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika.

Trijono, Rahmat, 2012. *Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal RechtsVinding Volume 1 No. 3 Desember 2012.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Vlies, I.C. van der. 2005. *Handboek Wetgeving (Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan) terjemahan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Widjaja, H.A.W. 2014 *Otonomi Daerah dan Daerah Oto*nom, Jakarta: Rajawali Pers.

Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan untuk Mewujudkan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah

Putra Perdana Ahmad Saifulloh
Fakultas Hukum Universitas Bengkulu
Email: putrappas@unib.ac.id
Naskah diterima: 28/5/2022, direvisi: 21/8/2022, disetujui: 29/8/2022

Abstract

The crisis and the uneven distribution of electricity to local communities are serious constitutional rights issues. So that, it is urgent for regulations to pro-Decentralize Electricity to be established, but the Job Creation Law revokes the authority to manage district/city electricity. Although the Province still has limited authority in the electricity sector. The Job Creation Law further confirms the centralization of the Central Government in the electricity sector authority. This research is a normative legal research with a statutory, case, historical, and conceptual approach. The Decentralizing Electricity Regulatory Arrangements Ideal Concept in order to Maintain the Fulfillment of Economic, Social and Cultural Rights of Regional Communities: First, Implementing Electricity Decentralization to Regencies/Cities that have sufficient capacity and Natural Resources assets. Second, Regencies/Cities are required to facilitate the licensing of Local Private Electricity Providers.

Keywords: Urgency of Regulatory Arrangement; Electricity Decentralization; Economic, Social and Cultural Rights; Local Community.

Abstrak

Krisis, dan kurang meratanya ketenagalistrikan bagi masyarakat daerah adalah masalah hak konstitusional yang serius. Untuk itu regulasi yang pro Desentralisasi Ketenagalistrikan menjadi urgen dibentuk, akan tetapi Undang-Undang Cipta Kerja mencabut kewenangan pengelolaan ketenagalistrikan kabupaten/kota. Walaupun Provinsi masih memiliki kewenangan terbatas di bidang ketenagalistrikan. Undang-Undang Cipta Kerja semakin meneguhkan sentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat di bidang ketenagalistrikan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, historis, dan konseptual. Konsep Ideal Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan agar Menjaga Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah: Pertama, Menerapkan Desentralisasi Ketenagalistrikan kepada Kabupaten/Kota yang memiliki kemampuan, dan aset Sumber Daya Alam yang cukup. Kedua, Kabupaten/Kota wajib mempermudah perizinan Pengusaha Lokal Penyedia Ketenagalistrikan Swasta.

Kata Kunci: Urgensi Penataan Regulasi; Desentralisasi Ketenagalistrikan; Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya; Masyarakat Daerah.

A. Pendahuluan

Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memberikan landasan tentang kedudukan Pemerintahan Daerah (Pemda), dan diantaranya adalah tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemda menurut asas otonomi daerah.[1] Salah satu prinsip dalam otonomi daerah adalah Desentralisasi, yang bertujuan: pertama, mengakomodir kemajemukan dalam berbangsa dan bernegara. Kedua, pendayagunaan pengelolaan potensi daerah. Ketiga, mendidik dan memberdayakan masyarakat dalam segala segi kehidupan. Keempat, adanya pemeratan kemampuan daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Bhineka Tunggal Ika.[2]

Dalam rangka menunjang semangat otonomi daerah, Pasal 53 Ayat (2, dan 3) Undang-Undang No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (UU Ketenagalistrikan) mengatur secara lebih rinci, dan lebih jelas pembagian kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi (Pemprov), dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab)/Pemerintah Kota (Pemkot) dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan sehingga Pemda mempunyai peran, dan tanggung jawab dalam pengembangan sistem ketenagalistrikan. Pemerintah, dan Pemda memiliki peranan untuk mengatur sektor ketenagalistrikan, seperti dalam hal penetapan kebijakan peraturan perundang-undangan, dan perencanaan yang bersifat nasional, dan daerah. Kewenangan tersebut antara lain terkait dengan penetapan izin usaha ketenagalistrikan, tarif, dan harga jual tenaga listrik yang dilakukan Pemegang Usaha Ketenagalistrikan Untuk Kepentingan Umum (IUKU) yang wilayah usahanya lintas provinsi, lintas kabupaten/kota, serta melakukan pembinaan, dan pengawasan kepada pemegang IUKU yang izinnya dikeluarkan oleh Pemerintah, dan Pemda. Hal ini juga diperkuat oleh Pasal 12 Ayat (3) Huruf e Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) berbunyi: "Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: e. energi dan sumber daya mineral". Artinya dua UU Organik mengakui ketenagalistrikan sebagai salah satu urusan yang didesentralisasikan ke Pemda.

Ketenagalistrikan menjadi salah satu urusan yang didesentralisasikan karena merupakan salah satu faktor yang menentukan untuk mencapai sasaran pembangunan nasional. Hal itu terlihat dalam Konsiderans Huruf b UU Ketenagalistrikan. Mengingat sentralnya peran listrik dalam kehidupan modern dewasa ini, masalah krisis ketenagalistrikan, dan kurang meratanya ketenagalistrikan bagi masyarakat adalah momok bagi Negara, dan masyarakat. Krisis Ketenagalistrikan yang menimpa masyarakat daerah, selama ini yaitu: 1). hampir setiap hari terjadi pemadaman listrik. 2). Tidak stabilnya daya listrik yang ada, yang mengakibatkan mati listrik. 3). Sulitnya mendapat sambungan listrik ke rumah-rumah masyarakat. 4). Biaya penyambungan listrik yang cukup tinggi dan mahal. 5). Buruknya dan/atau minimnya pelayanan masalah kelistrikan.[3] Salah satu kurang meratanya pasokan listrik dialami oleh Kabupaten Kutai Barat, Provinsi Kalimantan Timur hingga saat ini masih mengalami masalah, yaitu baru 30% dapat pelayanan listrik. Bahwa masalah ini terjadi karena kurangnya pasokan listrik. Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, Kutai Barat bertujuan membangun pembangkit tenaga listrik dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam (untuk selanjutnya Penulis sebut SDA) yang ada. Akan tetapi, rencana tersebut terhalangi oleh Lampiran CC angka 5 UU Pemda, yang memuat kewenangan pemerintah, dan Pemprov dalam masalah ketenagalistrikan. Yang artinya mencabut kewenangan Pengelolaan Ketenegalistrikan yang diatur Pasal 5 Ayat (3) UU Ketenagalistrikan. Oleh karena Lampiran CC angka 5 UU Pemda, pada Sub Urusan Ketenagalistrikan dinilai merugikan hak konstitusional masyarakat daerah yang diatur konstitusi.[4] Akan tetapi pengaturan kewenangan Pemda dalam bidang ketenagalistrikan dicabut lagi oleh Pasal 42 Angka 1 UU No.11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU

1. Diane Prihastuti, "Tinjauan Yuridis Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah," Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 1 (2022): 30.
2. S.H. Sarundajang, Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), 67.
3. Hasil Wawancara Penulis dengan Dosen Mitigasi Bencana FKIP Universitas Bengkulu, Dr. Rendy Wikrama Wardana, M.Pd, Hari Kamis, Tanggal 02 Juni 2022, di Ruangan UPP FKIP Universitas Bengkulu, Pukul 10.00 WIB.
4. Putusan MK No.87/PUU-XIII/2015, 1-10.

Ciptaker),[5] yang dibentuk dengan Metode Penyederhanaan Regulasi *Omnibus Law*.[6] Dengan pengaturan dewasa ini pengelolaan kewenangan ketenagalistrikan menjadi kewenangan Pemerintah. Sekalipun Pemprov masih memiliki kewenangan terbatas di bidang ketenagalistrikan. Dengan adanya UU Ciptaker ini semakin meneguhkan sentralisasi kewenangan Pemerintah di bidang ketenagalistrikan.

Masalah krisis listrik, dan kurang meratanya listrik bukan hanya dialami warga Kalimantan Timur (Katim). Dindha Shahrazade Sulaiman seorang warga Kota Bengkulu yang merupakan Ibu dari dua balita-pun juga merasakan ketidaknyaman atas krisis ketenagalistrikan tersebut karena terkadang Perusahaan Listrik Negara (PLN) memberi informasi dari media sosial bahwa akan terjadi pemadaman listrik di daerah A, B, C yang bukan tempat tinggalnya, akan tetapi sewaktu pemadaman ikut terdampak mati listrik juga. Juga ada ketidakpastian mengenai kapan listrik akan menyala lagi, jikalau bertanya pada PLN, PLN selalu bilang ini instruksi Pusat, dan alasan-alasan lain yang sifatnya tidak dimengerti rakyat kecil. Tentu akan menyusahkan sekali apabila krisis ketenagalistrikan mengakibatkan pekerjaan-pekerjaan menjadi terhambat.[7]

Jangankan daerah kecil yang menderita akibat krisis ketenagalistrikan, DKI Jakarta pun yang merupakan Ibu Kota Negara Indonesia ikut merasakan susahnya beraktifitas karena pemadaman listrik.[8] Untuk mengatasi permasalahan ini menurut Penulis, Desentralisasi Ketenagalistrikan kepada Pemkab, dan Pemkot adalah solusinya. Mengingat Pemkab, dan Pemkot adalah instansi yang paling bersentuhan dengan masyarakat di daerah. Mengingat Hak Warga Negara untuk mendapatkan ketersediaan listrik yang cukup, dan pemerataan pasokan listrik yang baik adalah salah satu hak asasi manusia (HAM) berdimensi hak ekonomi, sosial, dan budaya (Hak Ekosob) yang pelanggaran atasnya oleh Pedoman Maatsricht terbagi menjadi dua, yaitu pelanggaran melalui tindakan, dan pembiaran.[9]

Melihat permasalahan diatas menjadi penting untuk membentuk regulasi yang pro kepada Desentralisasi Ketenagalistrikan. Untuk itu Mengingat pentingnya membahas Regulasi menurut Jeremy Waldron adalah upaya meningkatkan martabat Pemerintah, dan penghormatan terhadap sumber hukum.[10] Dengan melihat masalah tentang pengaturan kewenangan pengelolaan listrik dalam UU Pemda diatas, Penulis tertarik untuk menulis, dan meneliti Penelitian yang Penulis beri judul: "Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan Untuk Mewujudkan Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah". Dalam Penelitian ini, Penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, historis, dan konseptual. Dari segi sifat, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif.[11]

---

5. Wilda Asmarini, UU Ciptaker, Pemda Tak Lagi Berhak Tetapkan Tarif Listrik, CNBC Indonesia, Tanggal 08 Oktober 2020, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 18.29 WIB, https://www.cnbcindonesia.com/news/20201008122631-4-192793/di-uu-ciptaker-pemda-tak-lagi-berhak-tetapkan-tarif-listrik.
6. Antoni Putra, "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi," Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 1 (2020), 1.
7. Hasil Wawancara Penulis dengan Dindha Shahrazade Sulaiman, di Sawah Lebar, Ratu Agung, Kota Bengkulu, Tanggal 9 Agustus 2019, Pukul 08.00 WIB.
8. Sherly Puspita, Listrik di Sebagian Wilayah Jakarta Kembali Padam, Ini Penjelasan PLN, Kompas.com, Tanggal 05 Agustus 2019, Diakses Tanggal 13 Agustus 2019, Pukul 15.21 WIB, https://megapolitan.kompas.com/read/2019/08/05/06521011/listrik-di-sebagian-wilayah-jakarta-kembali-padam-ini-penjelasan-pln.
9. Majda El Muhtaj, Dimensi-Dimensi HAM: Menguai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), 127.
10. Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), 13.
11. Putra Perdana Ahmad Saifulloh, "Penafsiran Pembentuk Undang-Undang Membentuk Kebijakan Hukum Terbuka Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Yang Bersumber Dari Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal RechtsVinding 11, no. 1 (2022), 157.

B. Pembahasan

B.1. Pengaturan Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam Peraturan Perundang-Undangan

1) Pengaturan Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam UU Ketenagalistrikan

   Dalam Pasal 5 ayat (3) UU Ketenagalistrikan, Pemkab, dan Pemkot memiliki berbagai kewenangan dalam ketenagalistrikan, seperti penetapan peraturan daerah (Perda) kabupaten/kota di bidang ketenagalistrikan, penetapan rencana umum ketenagalistrikan daerah kabupaten/kota, penetapan izin usaha penyediaan listrik untuk badan usaha yang wilayah usahanya dalam kabupaten/kota, penetapan izin operasi yang fasilitas instalasinya dalam kabupaten/kota, penetapan tarif tenaga listrik untuk konsumen pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik yang ditetapkan oleh pemerintah kota, dan sejumlah kewenangan lain sebagaimana diatur dalam UU Ketenagalistrikan.

   UU Ketenagalistrikan ini berupaya menjelaskan ketersediaan ruang di dalam pengelolaan otonomi daerah pada era desentralisasi. Penjelasan diperlukan untuk mengingatkan kembali semangat otonomi daerah yang hendak dibangun setelah reformasi. Untuk itu pentingnya keberadaan institusi politik dalam mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan rakyat menjadi sangat urgen dalam negara demokrasi. UU Ketenagalistrikan ini memberi ruang kepada kepada Pemkab, dan Pemkot mengambil peran dalam upaya bersama mencapai tujuan negara kesejahteraan dalam bidang ketenagalistrikan.

2) Pengaturan Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam UU Pemda

   Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik."[12] NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang setiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan UU, sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Pemprov, Pemkab, dan Pemkot menjalankan kewenangan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang diamanatkan UU sebagai urusan pemerintah pusat. UU Pemda membagi urusan pemerintahan menjadi: Urusan pemerintahan absolut yang menjadi kewenangan mutlak pemerintah. Kewenangan Konkuren yaitu kewenangan yang didesentralisasikan oleh Pemerintah kepada Pemprov, dan Pemkab/Pemkot. Sedangkan, urusan pemerintahan umum yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan Republik Indonesia.[13]

Urusan pemerintahan absolut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) UU Pemda, yustisi, moneter, dan fiskal nasional, serta agama.[14] Dengan demikian, ketenagalistrikan dapat dikategorikan urusan konkuren yang dapat didesentralisasikan ke daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Memang ini persoalan otonomi karena hubungan pusat dan daerah di Indonesia bertingkat, yaitu provinsi punya otonomi, kabupaten/kota punya otonomi.

Dengan demikian, memindahkan urusan ketenagalistrikan dari Pemkab, dan Pemkot ke Pemprov sama sekali tidak memiliki pijakan rasional, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dewasa ini, listrik merupakan kebutuhan masyarakat. Susah untuk membayangkan kalau tidak ada listrik di rumah. Listrik menjadi modal dasar untuk mengejar kemajuan-kemajuan sehingga tercipta kehidupan yang layak adalah HAM yang berkaitan dengan tersedianya listrik yang menjadi kebutuhan masyarakat dewasa ini.

Pelayanan Publik-pun dewasa ini juga bergantung dengan ketersediaan tenaga listrik. Bahkan dalam Pembahasan Rancangan UU Pemda, Kepala Bagian Penelaahan Hukum Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (Kemen-ESDM), Moch. Arif S, Tanggal 14 Juni 2012 menyatakan Peraturan perundang-

12. Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular, 2007), 285.
13. Dinoroy Marganda Aritonang, "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," Jurnal Legislasi Indonesia 13, no. 1 (2016), 49.
14. Tjip Ismail, Pengaturan Pajak Daerah Indonesia (Jakarta: Yellow Printing, 2007), 1.

undangan di sektor ESDM sudah sesuai dengan semangat otonomi daerah, kecuali migas memang masih itu urusan pusat karena yang sifatnya strategis dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Ada empat UU sampai saat ini yang sudah diterbitkan dan sudah kita sesuaikan dengan semangat otonomi daerah. UU No.27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi, UU No.30 Tahun 2007 tentang Energi, UU No.4 Tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batubara, dan terakhir UU Ketenagalistrikan. Itu semua kewenangan atau urusan sudah terbagi antara Pemerintah, Pemprov maupun Pemkab/Pemkot. Jadi misalkan wilayah kerjanya itu ada di daerah kabupaten-kota yang bersangkutan, maka itu urusan pemerintah kabupaten-kota, kalau itu misalkan lintas kabupaten atau kota menjadi urusan pemerintah provinsi dan kalau misalkan itu lintas provinsi, akan menjadi urusan dari pemerintah pusat termasuk yang di laut.[15]

Dalam Pembahasan RUU Pemda, yang Penulis teliti hanya Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuanagan (F-PDIP) yang sejalan pemikirannya dengan Pemerintah untuk menerapkan desentralisasi asimetrik berdasarkan kemampuan daerah. Anggota Pansus RUU Pemda dari F-PDIP dalam Pandangan Akhir Mini PDIP, Arif Wibowo menyatakan dalam hal pengelolaan SDA, dalam rangka pencapaian prioritas nasional berdasarkan kewilayahan. Dengan demikian, paradigma desentralisasi asimetrik tidak sekedar didasarkan pada alasan historis/kesejarahan belaka, tetapi juga kewilayahan, dan kekayaan SDA. Selain itu, dalam RUU Pemda ini juga membuka ruang bagi Pemerintah, menjalankan desentralisasi asimetris tersebut berdasarkan bidang urusan pemerintahan secara terbatas termasuk pengelolaan SDA, dan ESDM.[16]

Logika yang dibangun dalam UU Ketenagalistrikan dan UU Pemda adalah pengusahaan urusan ketenagalistrikan telah dijauhkan dari monopoli PLN karenanya memberikan kepada pemerintah provinsi, kabupaten/kota seperti yang ada di UU Ketenagalistrikan, akan tetapi kemudian UU Pemda mencabut kewenangan kabupaten/kota dicabut dan menyerahkan kepada Provinsi. Juga kritik terbesar dalam UU Pemda adalah Lampiran CC angka 5 UU Pemda, pada Suburusan Ketenagalistrikan yang mencabut kewenangan Pemkab, dan Pemkot dalam pengelolaan listrik adalah materi yang tidak dibahas dalam RUU Pemda. Lampiran ini muncul tanpa pembahasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Presiden.

Dari segi Ilmu Perundang-Undangan adalah permasalahan serius pengaturan Lampiran CC angka 5, pada Sub Urusan Ketenagalistrikan UU Pemda yang mencabut kewenangan Pemkab/Pemkot dalam menjalankan kewenanangan ketenagalistrikan, dan mengalihkannya kepada Provinsi. Mengingat dalam Ilmu Perundang-Undangan Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk UU atas norma tertentu dalam batang tubuh UU. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan. Penjelasan juga tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut.[17] Larangan penjelasan tidak boleh memuat norma yang sifatnya mengatur juga diatur UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), dan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.003/PUU-IV/2006.

Lebih jauh lagi Penulis mengatakan Lampiran CC Angka 5 UU Pemda dapat dikatakan tidak sejalan dengan pertimbangan membentuk UU Pemda. Selain itu ketidakharmonisan UU Pemda, dan UU Ketenagalistrikan yang saling tumpang tindih dan menegasikan satu sama lain padahal inisiator kedua UU tersebut adalah Pemerintah merupakan catatan buruk dalam pembentukan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia.[18]

---

15. DPR RI, Risalah Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah, Tanggal 14 Juni 2012 (Jakarta: Bidang Arsip, dan Museum DPR RI, 2012), 33.
16. DPR RI, Risalah Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah, Tanggal 11 September 2014 (Jakarta: Bidang Arsip, dan Museum DPR RI, 2014), 15-16.
17. Putusan MK No.003/PUU-IV/2006, 80.
18. Nurhadi Sucahyo, UU di Indonesia: Terlalu Banyak, Tumpang Tindih dan Tidak Sinkron, VOA Indonesia, Tanggal 03 Februari 2021, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 16.21 WIB, https://www.voaindonesia.com/a/uu-di-indonesia-terlalu-banyak-tumpang-tindih-dan-tidak sinkron/5763310.html.

3) Pengaturan Ketenagalistrikan dalam UU Ciptaker

UU Ciptaker semakin menggerus peran Pemda dalam pelaksanaan penyediaan tenaga listrik. Terutama hal pengelolaan Ketenagalistrikan. Pertama, penyediaan tenaga listrik dikuasai oleh negara yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah pusat. Kedua, penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik diatur dengan Peraturan Pemerintah. Kebijakan penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik tersebut berbeda jika dibandingkan dengan UU Ketenagalistrikan, bahkan UU Pemda. Dalam UU tersebut, penyelenggaraan penyediaan tenaga listrik dilakukan oleh Pemerintah dan Pemda berlandaskan prinsip otonomi daerah.[19]

Penyediaan tenaga listrik sendiri meliputi pembangkitan, transmisi, distribusi, dan penjualan tenaga listrik kepada konsumen. Wewenang yang dimiliki penyelenggara penyediaan tenaga listrik termasuk menetapkan kebijakan, peraturan, rencana umum, perizinan, pengawasan, dan melaksanakan usaha penyediaan tenaga listrik. Selain itu, UU Ciptaker juga mengeliminir peran DPR dalam penyusunan rencana umum ketenagalistrikan nasional. Dalam aturan lama, penyusunan rencana umum ketenagalistrikan nasional ditetapkan oleh pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR. Menurut Pemerintah, regulasi ini dibuat untuk mempermudah masyarakat terutama pelaku usaha dalam mendapatkan perizinan berusaha dari sektor energi dan sumber daya mineral. Sekalipun dalam UU Ciptaker masih memberikan kewenangan terbatas pada Provinsi dalam pengelolaan ketenagalistrikan, diantaranya: a. Kewenangan Pemerintah Daerah provinsi di bidang ketenagalistrikan meliputi: penetapan peraturan daerah provinsi di bidang ketenagalistrikan; b. penetapan rencana umum ketenagalistrikan daerah provinsi; c. pembinaan dan pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang Perizinan Berusahanya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat; d. pengangkatan inspektur ketenagalistrikan untuk provinsi; dan e. penetapan sanksi administratif kepada badan usaha yang Perizinan Berusahanya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah provinsi sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Berdasarkan catatan penulis ada beberapa Kelemahan Pengaturan Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam UU Ciptaker. Pencabutan kewenangan Pemkab, dan Pemkot dalam hal pengelolaan listrik melanggar hak konstitusional warga negara yang termaktub dalam UUD 1945. Dengan memberlakukan ketentuan yang UU Ciptaker, Pemkab, dan Pemkot menjadi kehilangan kesempatan untuk memenuhi salah satu kebutuhan dasar di sejumlah daerah. Apabila wewenang tersebut tidak dihapus dengan UU Ciptaker, kabupaten/kota yang memerlukan listrik untuk kebutuhan daerahnya memiliki kesempatan untuk membuat atau membangun pembangkit dengan berbagai cara yang diatur dalam UU Ketenagalistrikan. Seperti sudah diketahui, pengalaman keterbatasan penyediaan listrik menjadi salah satu persoalan mendasar yang belum terselesaikan sampai sekarang. Artinya, keterbatasan menjadi persoalan kolektif, bukan hanya masalah yang menimpa daerah kaya, seperti Kaltim. Dari fakta-fakta yang ada, karena keterbatasan tersebut, pemadaman bergilir menjadi pemandangan sehari-hari. Karena begitu seringnya peristiwa ini muncul, banyak pihak yang mengatakan yang terjadi sesungguhnya bukanlah pemadaman bergilir, tapi penghidupan bergilir. Hal tersebut disebabkan ancaman krisis listrik yang sudah di depan mata, UU Ketenagalistrikan memberikan kesempatan bagi daerah yang terkait dengan ketenagalistrikan. Paling tidak itu dapat dilacak secara implisit dalam konsideran menimbang huruf b UU Ketenagalistrikan.

Gagasan desentralisasi ketenagalistrikan bisa ditafsirkan bahwa kabupaten/kota juga bisa turut andil dalam mewujudkan pemerataan pemenuhan kebutuhan listrik. Bahkan bila dibaca konsideran menimbang huruf d UU Ketenagalistrikan, dikaitkan dengan persoalan ketenagalistrikan yang dihadapi negara ini, dapat dikatakan agak jauh dari logika untuk dapat menerima hilangnya kewenangan Pemkab/Pemkot

19. Ang, Jokowi Hapus Kewenangan Daerah terkait Listrik di Omnibus Law, CNN Indonesia, Tanggal 13 Februari 2020, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 18.29 WIB, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200213184252-85-474412/jokowi-hapus-kewenangan-daerah-terkait-listrik-di-omnibus-law.

dalam masalah ketenagalistrikan. Berkaca dari fakta-fakta yang ada sejauh ini tentu saja pengalaman dan kebutuhan sekarang akan lebih membenarkan adanya atau bertahannya substansi UU Ketenagalistrikan, yaitu Kabupaten/Kota tetap memiliki kewenangan mengenai ketenagalistrikan.

Menurut Penulis seharusnya Pemkab/Pemkot juga ikut terlibat dalam mengambil tanggung jawab negara, termasuk dalam penyediaan kebutuhan ketenagalistrikan, dan seharusnya pembentuk UU memfasilitasi hal tersebut. Kewenangan Pemerintah di bidang ketenagalistrikan saat ini sifatnya menjadi politis. Maka jalan yang paling rasional adalah menyerahkan pula kewajiban menyediakan listrik bagi rakyat itu kepada Pemkab/Pemkot agar Pemkab/Pemkot tidak bisa menghindar dari kewajiban untuk mengupayakan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan terhadap penduduk yang ada di daerah tersebut.

Menurut Penulis, ketentuan dalam UU Ciptaker yang mencabut kewenangan ketenagalistrikan dari Pemkab/Pemkot telah menimbulkan ketidakpastian jika dikaitkan dengan UU Ketenagalistrikan. Nasib UU Ciptaker yang mencabut kewenangan Ketenagalistrikan Pemda menjadi semakin membingungkan Pasca Putusan MK No.91/PUUXVIII/2020, MK sendiri ambigu menyikapi Konstitusionalitas UU Ciptaker. Hal tersebut bisa terlihat dalam Amar Putusan point ketiga sampai dengan ketujuh yang intinya Putusan ini menyatakan inkonstitusional bersyarat, yaitu UU Ciptaker dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, tetapi MK masih memberikan kesempatan kepada Pembentuk UU, untuk membuat UU yang sesuai dengan prosedur pembentukan UU dua tahun sejak Putusan MK diucapkan, karena jika tidak diperbaiki selama dua tahun, maka mutatis mutandis UU Ciptaker bertentangan dengan UUD 1945 secara mutlak.

B.2. Urgensi Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam Rangka Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya Masyarakat Daerah

Dalam rezim HAM, hak atas ketenagalistrikan ditempatkan dalam rezim hak Ekosob yang disebut juga positive rights, mengingat hak ekosob tidak dapat berdiri sendiri dan membutuhkan campur tangan pemerintah untuk terlibat aktif dalam pemenuhannya.[20] Sejalan dengan tujuan berdirinya negara sebagaimana dikatakan John Locke, yaitu memberikan perlindungan HAM bagi rakyatnya.[21] Dari perspektif konstitusi, perlindungan HAM bisa dilihat dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Tujuan tersebut menandakan Indonesia sebagai negara *welfare state*.[22] Peran pokok Pemerintah pada negara welfare state adalah bagaimana mewujudkan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.[23] Implikasi dianutnya welfare state dalam konstitusi berarti terdapat tanggung jawab negara untuk mengembangkan kebijakan negara di berbagai bidang kesejahteraan serta meningkatkan kualitas pelayanan umum yang baik, melalui penyediaan berbagai fasilitas yang diperlukan oleh masyarakat.[24]

Hak atas ketenagalistrikan yang merupakan bagian dari rezim hak ekosob. Hak ekosob sendiri menurut Bagir Manan adalah HAM yang tidak mengalami fluktuatif layaknya hak sipil dan politik (hak sipol).[25] Maka itu, tanggung jawab negara dalam memajukan hak ekosob tidak hanya dalam bentuk *obligation of result*, tetapi juga dalam bentuk *obligation of conduct*. Dalam konteks tanggung jawab yang demikian ini

20. Olly Viana Agustine dan Muhammad Reza Winata, Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya: Perlindungan Melalui Peradilan Konstitusional (Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2020), 235.
21. Yahya Ahmad Zein, Problematika Hak Asasi Manusia (HAM), (Yogyakarta: Liberty, 2012), 57.
22. Yudi Latif, Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012), 584.
23. Harun, Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2012), 21.
24. Rudy Hendra Pakpahan dan Eka NAM Sihombing, "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Nasional," Jurnal Legislasi Indonesia 9, no. 2 (2018), 163–174.
25. Bagir Manan, Perkembangan Pemikran Dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia (Bandung: Alumni, 2006), 225.

maka kebijakan-kebijakan negara di bidang hak ekosob harus dapat menjamin terpenuhinya kedua bentuk kewajiban tersebut.[26] Prinsip-prinsip *Maastricht*-pun tidak memisahkan tanggung jawab negara di bidang *obligation of conduct* dan *obligation of result*.[27] Kegagalan negara dalam memberikan jaminan hak ekosob maka dapat dianggap suatu negara sudah melanggar Prinsip-Prinsip *Maatsricht*. Pelanggaran hak ekosob dapat berupa pelanggaran *by ommission* (pembiaran), dan by commission (sengaja melakukan tindakan itu sendiri).[28]

Dalam UUD 1945, ada beberapa pengaturan *affirmative action* yang ditunjukan antara lain kepada yang mereka yang memiliki status sosial yang lemah untuk diberikan afirmasi oleh negara, dalam hal ini adalah adanya Kewenangan Desentralisasi agar Pemda dapat mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai semangat otonomi daerah yang menjadi semangat reformasi. Untuk itu dalam sub bab ini, Penulis bahwa kebijakan ketenagalistrikan yang diatur UU Ciptaker tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang diperjuangkan pada saat Reformasi 1998.[29] Mengingat sifat HAM yang interdependensi (saling berkaitan antara hak yang satu dengan hak yang lain),[30] hak atas ketengalistrikan yang bagian dari rezim hak ekosob ini sangat tergantung dengan Hak Ekosob, seperti: Hak Atas Pekerjaan, Hak Atas Perumahan Yang Layak, dan Hak Atas Pendidikan.

Penulis melihat hak atas ketenagalistrikan sangat berdampak pada hak atas pekerjaan. Pekerjaan mempunyai makna yang sangat penting bagi setiap manusia. Makna dan arti pentingnya pekerjaan bagi setiap orang tercermin Pasal 27 Ayat (2) UUD 1945.[31] Pasal ini menegaskan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pengakuan hak ini menimbulkan kewajiban bagi negara untuk menghormati, memenuhi dan melindungi hak tersebut.[32] Kewajiban untuk menghormati dimaksudkan agar negara menahan diri untuk tidak melakukan intervensi kecuali atas hukum yang sah. Hak atas pekerjaan yang layak yang dimiliki setiap warga negara, melahirkan kewajiban negara untuk tidak secara sewenang-wenang menyingkirkan siapa pun dari pekerjaan. Kewajiban untuk memenuhi adalah kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjamin pelaksanaan HAM seluas mungkin. Pemenuhan hak atas pekerjaan mewajibkan negara untuk mengambil semua kebijakan dan membangun suatu mekanisme yang diperlukan agar semua orang memiliki akses terhadap pasar kerja. Sedang kewajiban untuk melindungi, tidak hanya dari pelanggaran yang dilakukan negara, namun juga dari pelanggaran atau tindakan yang dilakukan oleh pihak lain yang akan mengganggu upaya pelindungan tersebut. Pemerintah harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, baik di bidang legislatif, administratif maupun praksis untuk menciptakan semua kondisi yang dibutuhkan dalam berbagai bidang, baik sosial, ekonomi, politik maupun jaminan hukum yang diperlukan agar para pekerja yang terdampak ini tetap dapat memperoleh haknya sebagaimana mestinya.[33]

---

26. Putra Perdana Ahmad Saifulloh, "Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945," Jurnal HAM 12, no. 2 (2021), 235.
27. Majda El Muhtaj, op.cit, xxix.
28. Moch. Marsa Taufiqurrohman dan Dilla Restu Jayanti, "Regulasi Regenerasi Petani Dalam Konteks Ketahanan Pangan: Sebuah Upaya Dan Jaminan Perlindungan Hak Atas Pangan," Jurnal HAM 13, no. 1 (2022), 35.
29. Andik Wahyun Muqoyyidin, "Pemekaran Wilayah Dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris Dan Rekomendasi Ke Depan," Jurnal Konstitusi 10, no. 2 (2013), 288.
30. Bayu Dwiwiddy Jatmiko, "Menelisik Pengakuan Dan Perlindungan Hak-Hak Asasi Politik Pasca Perubahan UUD 1945," Jurnal Panorama Hukum 3, no. 2 (2018), 223.
31. Adharinalti, "Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Irregular Di Luar Negeri," Jurnal RechtsVinding 1, no. 1 (2012), 271.
32. Rahayu, Hukum Hak Asasi Manusia (Edisi Revisi) (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2015), 59.
33. Rahayu et.al, "Pemenuhan Kewajiban Negara Terhadap Pekerja Terdampak Kebijakan Penanganan Covid-19 Di Kota Semarang," Jurnal Ius Quia Iustum 8, no. 3 (2021), 625.

Mengingat di Indonesia, dewasa ini masih dilanda wabah COVID-19 menjadikan bekerja dari rumah (*Work From Home* (WFH)) adalah keharusan. Tentu saja terdapat perbedaan besar. Beberapa instansi/perusahaan memang sudah siap melaksanakan bahkan telah melaksanakan skema bekerja dari rumah baik sebagian maupun seluruh pegawai. Sementara bagi instansi/perusahaan yang tidak siap, penerapan bekerja dari rumah cukup merepotkan pada awalnya, walaupun dengan berjalannya waktu sedikit demi sedikit pegawai dapat menyesuaikan diri. Kendala utama dari WFH adalah Prosedur yang diterapkan membuat pegawai tidak nyaman disebabkan permintaan untuk melaporkan perkembangan pekerjaan setiap waktu berikut foto keberadaan pegawai.[34] Tentu hal ini membutuhkan kebutuhan tenaga listrik yang memadai, karena pegawai bisa dianggap absen dan berdampak tidak mendapatkan uang makan jika ingin absen elektronik, dan mengirimkan laporan pekerjaan, tetapi terkendala listrik mati. Bagi yang berprofesi sebagai Guru dan Dosenpun, ketenagalistrikan yang memadai dianggap hal yang fundamental di masa COVID-19, mengingat di masa pandemi kegiatan belajar mengajar (KBM) dilaksanakan via aplikasi *Zoom Cloud Meeting, Google Meet, E-Learning* dan lain-lain, yang tentunya sangat bergantung dengan listrik. Jadi hak atas ketenagalistrikan di masa pandemi, bisa dibilang HAM yang sangat fundamental.

Hak Atas Ketenagalistrikan juga sangat berdampak pada Hak Atas Perumahan Yang Layak. Pemenuhan tenaga listrik bagi setiap warga negara pada dasarnya merupakan salah satu HAM yang diatur di dalam *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Right* (ICESCR), yaitu pada Pasal 11 ayat (1) yang menentukan HAM untuk memperoleh perumahan yang layak adalah bagian dari hak untuk memperoleh standar hidup yang layak yang merupakan kepentingan utama bagi pemenuhan seluruh hak ekosob. Dalam kaitan dengan ketentuan UUD 1945 hak untuk memperoleh perumahan yang layak tersebut merupakan bagian dari hak untuk memperoleh standar hidup yang layak sebagai perwujudan dari hak untuk memperoleh pemenuhan kebutuhan dasar demi meningkatkan kualitas hidup dan demi kesejahteraan umat manusia sebagaimana diatur di dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945. Kemudian dalam Komentar Umum No.4 ICESCR disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan perumahan yang layak adalah meliputi setiap orang berhak memperoleh pelayanan material, fasilitas, dan infrastruktur yang mencakup di antaranya tenaga listrik, itu tercakup di dalam heating and lighting yang tidak terlepas di dalamnya dari fasilitas keamanan dan keselamatan dalam memenuhi kebutuhan tenaga listrik tersebut.[35]

Pemenuhan atas perumahan yang layak, termasuk di dalamnya pemenuhan atas tenaga listrik terkait dengan Kewajiban Negara, terutama Pemerintah untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana diatur pada Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Berkenaan dengan HAM. hak ekonomi, sosial, dan kebudayaan, pengertian kewajiban negara terkait dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) ICESCR menyebutkan bahwa setiap negara harus berjanji untuk mengambil langkah-langkah secara individu dan melalui bantuan dan korporasi internasional, terutama ekonomi dan teknis dengan semaksimal mungkin sumber daya yang tersedia dengan sedikit untuk mencapai secara bertahap realisasi bahan bakar dari hak yang diakui dalam kovenan ini. Terkait dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) ICESCR ini, *UN Committee on economic, social, and cultural right* pada tahun 1990 dalam Komentar Umum No.3 menyebutkan bahwa yang dimaksud "*with a few to achieving progressively the fuel realization the right*" berimplikasi kepada Negara untuk bertindak aktif melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi hak ekosob. Dalam Komentar Umum tersebut disebutkan bahwa istilah *progressive realization* pada Pasal 2 ayat (1) ICESCR mengandung makna dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya tersebut, negara dibebani untuk bertindak secara cepat dan seefektif mungkin menuju tujuan pemenuhan hak tersebut.[36]

34. Oswar Mungkasa, "Bekerja Dari Rumah (Working From Home/WFH): Menuju Tatanan Baru Era Pandemi COVID 19," The Indonesian Journal of Development Planning IV, no. 2 (2020): 139.
35. KOMNAS HAM, Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya (Jakarta: KOMNAS HAM, 2009), 5-7.
36. Ibid., 4-5.

Dalam pengertian lain, negara tidak boleh menunda-nunda atau mempersulit pemenuhan hak-hak ekosob. Komentar Umum No.3 membedakan antara kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekosob, dan kewajiban negara dalam pemenuhan hak sipil dan politik (Hak Sipol). Makna kewajiban negara dalam pemenuhan hak sipol hanya menghormati dan menjamin hak tersebut. Artinya, dalam pemenuhan hak sipol, negara justru bersikap pasif untuk tidak mencampuri hak sipol warga negara. Hal itu jelas berbeda dengan kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekosob yang justru harus bersikap aktif untuk merealisasikan secara progresif dengan cara bertindak secepat dan seefektif mungkin untuk mewujudkan pemenuhan HAM warga negara. Berdasarkan pemahaman di atas terkait dengan pemenuhan hak atas tenaga listrik, maka negara sesungguhnya dituntut untuk secara progresif merealisasikan penyediaan kebutuhan tenaga listrik demi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan rakyat. Negara tidak boleh menunda-nunda atau bahkan mempersulit pemenuhan hak warga negara untuk menikmati pelayanan tenaga listrik. Sesuai dengan prinsip kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekosob, seharusnya negara bertindak secara progresif dengan secepat dan seefektif mungkin unutk merealisasikan pemenuhan hak atas tenaga listrik. [37]

Negara tidak boleh menunda-nunda atau mempersulit pemenuhan hak warga negara atas tenaga listrik. Negara tidak boleh bersifat pasif dengan hanya mengandalkan inisiatif warga negara sebagaimana dalam pemenuhan hak sipol. Posisi negara yang bersikap pasif dan bahkan menyerahkan kewenangan untuk mengelola ketenagalistrikan hanya pada Pemerintah bagi Penulis, justru bertentangan dengan prinsip kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekosob. Kebijakan sentralisasi ketenagalistrikan yang diatur UU Ciptaker potensial untuk menimbulkan diskriminasi karena di satu pihak akan ada daerah yang bisa mengelola ketenagalistrikan, akan tetapi tidak memiliki kewenangan karena merupakan kewenangan Pemerintah. Jelas kebijakan seperti itu bertentangan dengan prinsip kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekosob, yang justru harus merealisasikan pemenuhan secara progresif. Dalam kaitan itu, jaminan keamanan dan keselamatan dalam penggunaan tenaga listrik harus dipandang sebagai hak yang wajib dipenuhi negara. Atas dasar semua pemahaman di atas, Penulis berpendapat bahwa ketentuan tentang Sentralisasi Kewenangan di bidang ketenagalistrikan, secara umum bertentangan dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam hak ekosob, khususnya pemenuhan hak untuk memperoleh standar hidup yang layak. Dalam kaitan dengan norma UUD 1945, pemenuhan hak untuk memperoleh standar hidup yang layak itu diantaranya terkandung dalam materi muatan Pasal 28C ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak mengembangkan diri untuk melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia." Dengan demikian, secara normatif ketentuan dalam UU Ciptaker dan UU Pemda adalah bertentangan dengan norma Pasal 28C ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan tersebut juga bertentangan dengan norma pada Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang menetapkan bahwa setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif. Ketentuan tentang Sentralisasi Kewenangan Pemerintah Pusat yang hanya berwenang mengelola ketenagalistrikan potensial melahirkan perlakuan diskriminasi berupa adanya sebagian warga negara yang tidak dapat atau tertunda dalam menikmati pelayanan tenaga listrik secara merata. Dalam hal ini negara telah mengabaikan kewajibannya untuk merealisasikan secara progresif hak atas masyarakat, sehingga terjadi diskriminasi dalam pemenuhan hak tersebut.

Hak Atas tenaga listrik juga sangat berdampak pada Hak Atas Pendidikan. Landasan Konstitusional Hak Atas Pendidikan diatur dalam UUD 1945, Bab XIII berjudul Pendidikan dan Kebudayaan dan terdiri dari dua Pasal, yaitu Pasal 31 tentang Pendidikan dan Pasal 32 tentang Kebudayaan yang disahkan Tanggal 10 Agustus 2002.[38] Pendidikan adalah aset bangsa. Pendidikan mencirikan pembangunan karakter bangsa. Pendidikan

37. Ibid., 4-7.
38. Emmanuel Sujatmoko, "Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Pendidikan," Jurnal Konstitusi 7, no. 1 (2010): 185.

yang berkualitas akan serta merta melahirkan kemajuan dan peradaban bangsa. Sebaliknya pendidikan yang buruk akan berimplikasi negatif bagi jalannya roda pemerintahan dan ketersedian partisipasi publik yang cerdas. Begitu pentingnya keberadaan pendidikan, maka terpenuhilah hak atas pendidikan merupakan HAM atas budaya. Tanggal 16 Maret 2020 Presiden Republik Indonsia, Joko Widodo menginstruksikan Guru dan Dosen untuk mengajar dengan WFH, dan Siswa dan Mahasiswa untuk menerapkan study from home. WFH/study from home ini tidak terbatas pada dunia kerja melainkan dunia pendidikan sehingga berdampak pada pola pendidikan yang selama ini dilaksanakan.[39] Yang selama ini pendidikan ditempuh dengan tatap muka (luring), diubah dengan pembelajaran daring, menggunakan media Zoom Cloud Meeting, Google Meet. E-Learning dan lain-lain.

Permasalahan pembelajaran jarak jauh diantaranya adalah belum meratanya ketenagalistrikan yang memadai, akses jaringan internet yang belum memadai, mahalnya biaya kuota, belum meratanya penguasaan iptek dikalangan pendidik atau guru, belum siapnya pelaksanaan proses belajar mengajar jarak jauh,[40] dan kesulitan orang tua dalam mendampingi anak-anaknya melakukan kegiatan belajar mengajar menjadi kendala yang ditemui selama proses pembelajaran jarak jauh.[41] Ketersediaan pasokan listrik yang memadai menjadi problem dalam pemenuhan hak atas pendidikan di masa pandemi.

Untuk itu Penulis mengusulkan agar Pemkab/Pemkot diberi kewenangan dalam mengelola Ketenagalistrikan. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari penerapan desentralisasi atau penyerahan urusan ketenagalistrikan kepada daerah Kabupaten/Kota. Hal ini sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan pemerintahan di bidang ketenagalistrikan kepada masyarakat. Good governance hanya bisa dicapai apabila pemerintah dalam melaksanakan tugasnya berpedoman pada konsep *rule of law*.[42] Penyerahan urusan ketenagalistrikan kepada daerah merupakan salah satu model pengelolaan kewenangan yang menjadikan Pemda sebagai aktor utama dalam mengambil keputusan serta melaksanakan tindakan pemerintahan di bidang ketenagalistrikan yang disesuaikan dengan kondisi daerah. Pemkab/Pemkot merupakan struktur pemerintah negara yang lebih dekat dengan masyarakat dan lebih memahami kebutuhan ketenagalistrikan di masing-masing daerah.[43]

Penulis dalam sub bab ini akan memberikan Konsep Ideal Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam Rangka Pemenuhan Hak Ekosob Masyarakat Daerah. Pertama, Menerapkan Desentralisasi Ketenagalistrikan kepada Kabupaten, dan Kota yang memiliki kemampuan, dan aset SDA, dan ESDM yang cukup dalam Revisi UU Ciptaker dan UU Pemda. Mengingat hakikat otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan publik ke masyarakat. Desentralisasi Ketenagalistrikan kepada Kabupaten, dan Kota yang memiliki kemampuan, dan aset SDA, dan ESDM yang cukup merupakan sesuatu hal yang tidak dapat dihindari dari cita-cita mulia diadakannya desentralisasi dalam suatu negara kesatuan. Hal yang hanya dapat dicapai secara efektif tatkala desentralisasi bukan hanya urusan administrasi, tetapi juga dilengkapi dengan administrasi desentralisasi politis, yakni pengunaan kewenangan yang otonom dalam menjalanakan tugas mulia pelayanan publik tersebut. Mengingat tujuan otonomi daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.[44] Penempatan ketenagalistrikan menjadi kewenangan Pemerintah dalam UU Ciptaker sangat tidak jelas politik hukum yang dianut dan yang diinginkan Pembentuk UU.

---

39. Lucia Charlota Octovina Tahamata dan Welly Angela Riry, "Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar Di Kota Ambon Saat Pandemi Covid-19," Jurnal SASI 27, no. 2 (2021): 197.
40. Brina, Lika-Liku Kuliah Daring, Mulai dari Mati Listrik hingga Krisis Kuota, Hipwee.com, Tanggal 06 November 2020, Diakses Tanggal 16 Mei 2022, Pukul 17.15 WIB, https://www.hipwee.com/narasi/episode-menyedihkan-mati-listrik-dan-krisis-kuota/.
41. Lucia Charlota Octovina Tahamata dan Welly Angela Riry, Op.Cit., 200.
42. Sudi Fahmi, "Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," Jurnal Ius Quia Iustum 18, no. 2 (2011): 212.
43. Lucia Charlota Octovina Tahamata dan Welly Angela Riry, Op.Cit., 202-203.
44. Owen Podger et.al, Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), iv.

Negara mendapat ruang untuk juga mengatur (mengurus dan mengelola negara). Bahwa dari dua kewenangan tersebut Penulis ingin menjelaskan bahwa persoalan ketenagalistrikan merupakan tarik-menarik antara hak rakyat dan politik. Hal itu terlihat dalam UU Ketenagalistrikan dimungkinkan untuk Ketenagalistrikan menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota. Akan tetapi, dalam UU Pemda, Kewenangan tersebut ditarik menjadi Kewenangan Pemprov.

Dalam Konsep Otonomi Daerah, titik sentral otonomi seharusnya bertumpu pada Pemkab/Pemkot, [45] karena institusi ini yang scope-nya kecil dan langsung berurusan dengan urusan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Pakar Ilmu Politik, Eep Saefulloh Fatah, posisi sentral dalam kehidupan demokrasi dewasa ini ada pada Bupati/Walikota karena bukti nyata kerjanya bisa dilihat dan diukur dengan lebih mudah dibandingkan gubernur, menteri apalagi Presiden di Indonesia. Bupati/Walikota langsung bersentuhan dengan persoalan sehari-hari publik dan bisa mengeksekusi langsung kebijakan-kebijakan pemerintahnya. Hal ini diperkuat oleh Pendapat Benjamin Barber dalam bukunya yang berjudul: "If Mayors Ruled the World", Tahun 2014, Barber menegaskan bahwa presiden, perdana menteri, atau pemimpin politik berskala negara-bangsa sulit membuktikan diri sebagai pemimpin atau penguasa sesungguhnya. Sebab, mereka mengurus unit kekuasaan terlalu besar dan tidak bersentuhan langsung dengan persoalan warga sehari-hari. Karena itu, menurut Barber, Bupati/Walikota potensial bersinar dan diberi kesempatan menjadi "pengendali dunia", mengingat scope pekerjaan yang kecil dan jarak dengan rakyat tidak terlalu jauh, jadi kebijakan yang dihasilkan bisa langsung dirasakan masyarakat.[46]

Kedua, Pemkab/Pemkot wajib menyediakan ruang, dan mempermudah perizinan untuk Pengusaha Lokal yang ingin berusaha menjadi Penyedia Ketenagalistrikan Swasta. Menteri Perindustrian 2009-2014 dan Ketua Kamar Dagang dan Industri (KADIN) 2003-2013, M.S. Hidayat memandang UU Ketenagalistrikan dapat memperbaiki perekenomian lokal karena Pemda ikut dilibatkan dalam Penetapan Tarif Dasar Listrik (TDL). Itu salah satu jalan keluar agar TDL dapat disesuaikan dengan kemampuan masyarakat setempat, selain itu juga mengurangi monopoli PLN. Menurut Sofyan Wanandi, UU Ketenagalistrikan membuat TDL jadi lebih murah karena penyediaan listrik terbuka bagi swasta, dan Pemda yang sebelumnya dimonopoli PLN. Dengan adanya kewenangan Pemda, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menentukan TDL akan berdampak baik, bagi perekonomian daerah setempat. Mereka bisa menentukan segmen mana yang harus diberi subsidi atau tidak. Selama ini penyediaan ketenagalistrikan yang hanya dimonopoli PLN memberi dampak negatif Pemda sulit berinvestasi di sektor tersebut. Namun dengan adanya UU Ketenagalistrikan, PLN dapat bekerja sama dengan swasta dan Pemda. Kalau Pemda, dan PLN punya uang bisa berinventasi sendiri, tanpa menunggu PLN. Febby Tumiwa mengatakan dengan adanya UU Ketenagalistrikan tidak menjawab permasalahan, tetapi justru menciptakan masalah baru. Dengan adanya desentralisasi, biaya dibebankan kepada pelanggan atau subsidi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal inilah yang kurang jelas pengaturannya. Sebaiknya jika ingin bermanfaat bagi masyarakat, UU seharusnya dua sistem efisien, yaitu biaya listrik bisa dikurangi, sekaligus bisa mengurangi subsidi oleh Negara, baik di pemerintah maupun Pemda.[47]

45. Baginda Harahap, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Kepentingan Nasional Dan Kepentingan Daerah (IC. Kasus Batam Sebagai Model)," Jurnal Hukum & Pembangunan XXXII, no. 4 (2002): 426.

46. Eep Saefulloh Fatah, Momentum Politik Jokowi?, Kompas.com, Tanggal 17 Maret 2014, Diakses Tanggal 16 Mei 2022, Pukul 18.22 WIB, https://nasional.kompas.com/read/2014/03/17/0656417/Momentum.Politik.Jokowi.?page=all#.

47. Heru Setiawan, "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap PT.PLN (Persero), Dan Peluang Swasta Terhadap Industri Ketenagalistrikan (Suatu Tinjauan Yuridis)" (Universitas Indonesia, 2011), 68-69.

C. Penutup

Listrik saat ini adalah merupakan hal yang sangat penting dan sulit untuk dipisahkan dari kehidupan rakyat. Untuk itu pemberian otonomi kepada kabupaten/kota dalam bidang ketenagalistrikan adalah solusinya, mengingat kabupaten/kota merupakan satuan pemerintah yang bisa dikatakan paling dekat dengan masyarakat. Konsep Ideal Penataan Regulasi Desentralisasi Ketenagalistrikan dalam Rangka Pemenuhan Hak Konstitusional Masyarakat Daerah: Pertama, Menerapkan Desentralisasi Ketenagalistrikan kepada Kabupaten, dan Kota yang memiliki kemampuan, dan aset SDA, dan ESDM yang cukup dalam Revisi UU Ciptaker dan UU Pemda. Kedua, Pemkab/Pemkot wajib menyediakan ruang, dan mempermudah perizinan untuk Pengusaha Lokal yang ingin berusaha menjadi Penyedia Ketenagalistrikan Swasta.

Daftar Pustaka

Adharinalti. "Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Irregular Di Luar Negeri." Jurnal RechtsVinding 1, no. 1 (2012): 271.

Andik Wahyun Muqoyyidin. "Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan." Jurnal Konstitusi 10, no. 2 (2013): 288.

Ang, Jokowi Hapus Kewenangan Daerah terkait Listrik di Omnibus Law, CNN Indonesia, Tanggal 13 Februari 2020, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 18.29 WIB, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200213184252-85-474412/jokowi-hapus-kewenangan-daerah-terkait-listrik-di-omnibus-law.

Antoni Putra. "Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi." Jurnal Legislasi Indonesia 17, no. 1 (2020): 1.

Baginda Harahap. "Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Kepentingan Nasional Dan Kepentingan Daerah (IC. Kasus Batam Sebagai Model)." Jurnal Hukum & Pembangunan XXXII, no. 4 (2002): 426.

Bagir Manan. Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Bandung: Alumni, 2006.

Bayu Dwi Anggono. Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.

Bayu Dwiwiddy Jatmiko. "Menelisik Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Asasi Politik Pasca Perubahan UUD 1945." Jurnal Panorama Hukum 3, no. 2 (2018): 223.

Bhenyamin Hoessein. 2009. "Perubahan Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru Ke Era Reformasi." FISIP Universitas Indonesia.

Brina, Lika-Liku Kuliah Daring, Mulai dari Mati Listrik hingga Krisis Kuota, Hipwee.com, Tanggal 06 November 2020, Diakses Tanggal 16 Mei 2022, Pukul 17.15 WIB, https://www.hipwee.com/narasi/episode-menyedihkan-mati-listrik-dan-krisis-kuota/.

Diane Prihastuti. "Tinjauan Yuridis Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Proses Pemerintahan Dikaitkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah." Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 1 (2022): 30.

Dinoroy Marganda Aritonang. "Pola Distribusi Urusan Pemerintah Daerah Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." Jurnal Legislasi Indonesia 13, no. 1 (2016): 49.

DPR RI. 2014. Risalah Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah, Tanggal 11 September 2014. Jakarta: Bidang Arsip, dan Museum DPR RI.

DPR RI. 2012. Risalah Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah, Tanggal 14 Juni 2012. Jakarta: Bidang Arsip, dan Museum DPR RI.

DPR RI. 2012. Risalah Pansus RUU Tentang Pemerintahan Daerah, Tanggal 9 April 2012. Jakarta: Bidang Arsip, dan Museum DPR RI.

Eep Saefulloh Fatah, Momentum Politik Jokowi?, Kompas.com, Tanggal 17 Maret 2014, Diakses Tanggal 16 Mei 2022, Pukul 18.22 WIB, https://nasional.kompas.com/read/2014/03/17/0656417/Momentum.Politik.Jokowi.?page=all#.

Emmanuel Sujatmoko. "Hak Warga Negara Dalam Memperoleh Pendidikan." Jurnal Konstitusi 7, no. 1 (2010): 185.

Fatmawati. "Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Lembaga Parlemen Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." Jurnal Hukum & Pembangunan 41, no. 4 (2011): 712.

Harun. 2012. Konstruksi Perizinan Usaha Industri Indonesia Prospektif. Surakarta: Muhammadiyah University Press.

Heru Setiawan. 2011. "Implikasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap PT.PLN (Persero), Dan Peluang Swasta Terhadap Industri Ketenagalistrikan (Suatu Tinjauan Yuridis)." Universitas Indonesia.

J. Kaloh. 2003. Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, Dan Perilaku Kepala Daerah, Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Jimly Asshiddiqie. 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Popular.

KOMNAS HAM. 2009. Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Dan Kovenan Internasional Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya. Jakarta: KOMNAS HAM.

Lucia Charlota Octovina Tahamata dan Welly Angela Riry. "Pemenuhan Hak Pendidikan Dasar Di Kota Ambon Saat Pandemi Covid-19." Jurnal SASI 27, no. 2 (2021): 197.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, Dan Kesejahteraan Sosial Kesejahteraan Sosial. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Majda El Muhtaj. 2013. Dimensi-Dimensi HAM: Menguasai Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya. Jakarta: Rajawali Pers.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tahun Sidang 2000. Buku Dua. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2010. Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tahun Sidang 2002. Buku Lima. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Moch. Marsa Taufiqurrohman dan Dilla Restu Jayanti. "Regulasi Regenerasi Petani Dalam Konteks Ketahanan Pangan: Sebuah Upaya Dan Jaminan Perlindungan Hak Atas Pangan." Jurnal HAM 13, no. 1 (2022): 35.

Oswar Mungkasa. "Bekerja Dari Rumah (Working From Home/WFH): Menuju Tatanan Baru Era Pandemi COVID 19." The Indonesian Journal of Development Planning IV, no. 2 (2020): 139.

Owen Podger et.al. 2002. Beberapa Gagasan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka.

Nurhadi Sucahyo, UU di Indonesia: Terlalu Banyak, Tumpang Tindih dan Tidak Sinkron, VOA Indonesia, Tanggal 03 Februari 2021, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 16.21 WIB, https://www.voaindonesia.com/a/uu-di-indonesia-terlalu-banyak-tumpang-tindih-dan-tidak sinkron/5763310.html.

Putra Perdana Ahmad Saifulloh. "Gagasan Konstitusi Pangan: Urgensi Pengaturan Hak Atas Pangan Warga Negara Dalam Amandemen Kelima UUD 1945." Jurnal HAM 12, no. 2 (2021): 235.

Putra Perdana Ahmad Saifulloh. "Kewajiban Partai Politik Berideologi Pancasila Ditinjau Dari Prinsip-Prinsip Negara Hukum Indonesia." Jurnal Pandecta 11, no. 2 (2016): 180.

Putra Perdana Ahmad Saifulloh. "Penafsiran Pembentuk Undang-Undang Membentuk Kebijakan Hukum Terbuka Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Yang Bersumber Dari Putusan Mahkamah Konstitusi." Jurnal RechtsVinding 11, no. 1 (2022): 157.

Rahayu. Hukum Hak Asasi Manusia (Edisi Revisi). Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2015.

Rahayu et.al. "Pemenuhan Kewajiban Negara Terhadap Pekerja Terdampak Kebijakan Penanganan Covid-19 Di Kota Semarang." Jurnal Ius Quia Iustum 8, no. 3 (2021): 625.

Rudy Hendra Pakpahan dan Eka NAM Sihombing. "Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Nasional." Jurnal Legislasi Indonesia 9, no. 2 (2018): 163–174.

S.H. Sarundajang. Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.

Sherly Puspita, Listrik di Sebagian Wilayah Jakarta Kembali Padam, Ini Penjelasan PLN, Kompas.com, Tanggal 05 Agustus 2019, Diakses Tanggal 13 Agustus 2019, Pukul 15.21 WIB, https://megapolitan.kompas.com/read/2019/08/05/06521011/listrik-di-sebagian-wilayah-jakarta-kembali-padam-ini-penjelasan-pln.

Sudi Fahmi. "Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup." Jurnal Ius Quia Iustum 18, no. 2 (2011): 212.

Tjip Ismail. 2007. Pengaturan Pajak Daerah Indonesia. Jakarta: Yellow Printing.

Wilda Asmarini, UU Ciptaker, Pemda Tak Lagi Berhak Tetapkan Tarif Listrik, CNBC Indonesia, Tanggal 08 Oktober 2020, Diakses Tanggal 30 April 2021, Pukul 18.29 WIB, https://www.cnbcindonesia.com/news/20201008122631-4-192793/di-uu-ciptaker-pemda-tak-lagi-berhak-tetapkan-tarif-listrik.

Winata, Olly Viana Agustine dan Muhammad Reza. 2020. Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya: Perlindungan Melalui Peradilan Konstitusional. Depok: PT. Rajagrafindo Persada.

Yahya Ahmad Zein. 2012. Problematika Hak Asasi Manusia (HAM). Yogyakarta: Liberty.

Yudi Latif. 2012. Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, Dan Aktualitas Pancasila. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif

Ayon Diniyanto
Jurusan Hukum Tata Negara
Universitas Islam Negeri K.H. Abdurrahman Wahid Pekalongan
Email: ayondiniyanto24@gmail.com
Naskah diterima: 6/1/2022, direvisi: 16/8/2022, disetujui: 19/8/2022

Abstract

The formation of the current Village Regulation can be said to have developed rapidly in terms of quantity. Because almost every village every year forms a Village Regulation. But these developments are not followed by aspects of democracy and aspirations in its formation. This raises a question, namely (1) how is the mechanism for absorbing community aspirations in the formation of Village Regulations? and (2) what is the design for the formation of a democratic and aspirational Village Regulation? The purposes of research and writing of this article are (1) to find a mechanism for absorbing community aspirations in the formation of Village Regulations; and (2) formulating a democratic and aspirational Village Regulation formation design. This research is a field research with a sociological juridical research type and a qualitative approach. The research locations were seven villages in Purbalingga Regency which were taken randomly. The data sources of this research are primary, secondary, and tertiary data sources. Data collection with: (1) interviews; (2) observation; and (3) documentation. Validity data used triangulation and data analysis with interactive model. The results of research conducted by researchers show that the formation of Village Regulations is in accordance with the aspects of legislation. However, the formation is substantially undemocratic and aspirational. Although there has been a mechanism for the absorption of aspirations, the process has only been carried out formally and has not been maximized in terms of substance. This is in accordance with the evidence in this article. This condition certainly requires the formulation of a democratic and aspirational Village Regulation formation design. This research has succeeded in formulating a design for the formation of a democratic and aspirational Village Regulation. The design is not only formal, but also substance. The design also places the community as the center for involvement in the formation of Village Regulations through the absorption of open and democratic aspirations. The conclusion of this study shows that Village Regulations are not yet democratic and aspirational, so proper design is needed.

Keywords: Aspirational; Democratic; Design, Formation; Village Regulations.

Abstrak

Pembentukan Peraturan Desa saat ini dapat dikatakan telah berkembang secara pesat dari segi kuantitas. Karena hampir setiap desa pada setiap tahun membentuk Peraturan Desa. Tetapi perkembangan tersebut tidak diikuti dengan aspek demokrasi dan aspirasi dalam pembentukannya. Pertanyannya (1) bagaimana mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa? dan (2) bagaimana desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif? Tujuan penelitian dan penulisan artikel ini (1) menemukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa; dan (2) memformulasikan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan jenis penelitian yuridis sosiologis dan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian adalah tujuh desa di Kabupaten Purbalingga yang diambil secara acak. Sumber data penelitian ini yaitu sumber data primer, sekunder, dan tertier. Teknik pengumpulan data dengan: (1) wawancara; (2) observasi; dan (3) dokumentasi. Validitas data menggunakan triangulasi dan analisis data dengan *interactive model.* Hasil penelitian menunjukan bahwa pembentukan Peraturan Desa sudah sesuai dengan aspek peraturan perundang-undangan. Namun pembentukan tersebut secara substansi

tidak demokratis dan aspiratif. Walaupun telah ada proses mekanisme penyerapan aspirasi, tetapi proses tersebut hanya dilakukan secara formal saja dan belum maksimal dalam hal substansi. Hal ini sesuai dengan bukti-bukti yang ada dalam artikel ini. Kondisi tersebut tentu membutuhkan formulasi desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Penelitian ini berhasil memformulasikan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Desain tidak bersifat formal saja, melainkan bersifat substansi. Desain menempatkan masyarakat sebagai pusat untuk terlibat dalam pembentukan Peraturan Desa melalui penyerapan aspirasi yang terbuka dan demokratis. Simpulan dari penelitian ini menunjukan bahwa Peraturan Desa belum demokratis dan aspiratif, sehingga perlu desain yang tepat.

Kata Kunci: Aspiratif, Demokratis, Desain, Pembentukan, Peraturan Desa.

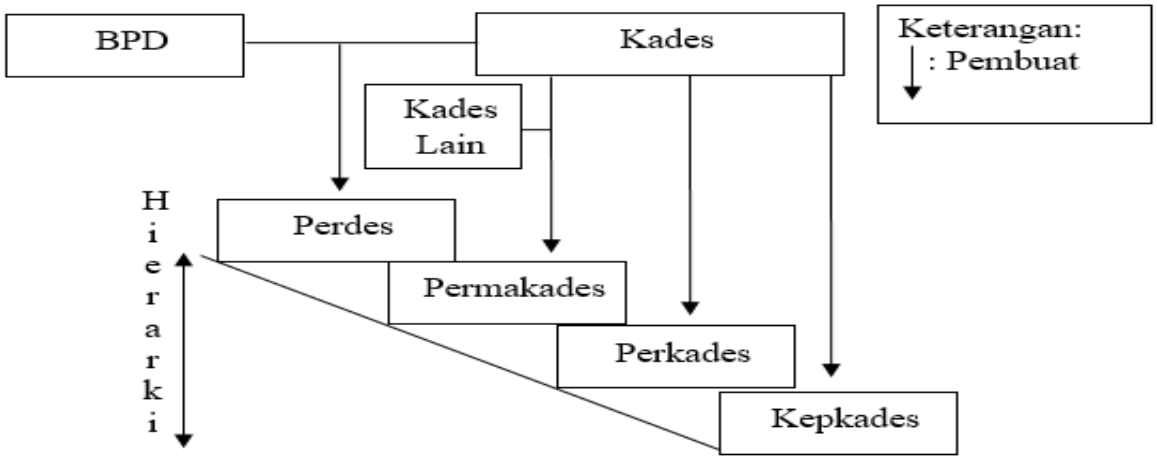
A. Pendahuluan

Desa adalah entitas yang sudah ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jauh sebelum Negara Indonesia berdiri, desa sudah terlembaga berdasarkan karakteristik masyarakat sekitar. Tidak heran jika desa mempunyai nama dan karakteristik tersendiri. Di Nanggro Aceh Darusalam desa disebut sebagai Gampong dan Meunasah. Desa di Sumatera Barat atau Suku Minang lebih dikenal dengan nama Nagari. Di Sumatera Selatan sebutan untuk desa yaitu Dusun atau Marga. Kemudian daerah-daerah lain yang ada di Indonesia juga mempunyai sebutan lain tentang desa. Kelahiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ternyata membawa dampak yang besar terhadap desa. Dampak tersebut salah satunya yaitu kelembagaan atau kewenangan desa untuk mengatur wilayahnya semakin kuat. Keadaan ini ternyata membawa desa-desa di Indonesia kembali kepada karakter yang dimiliki berdasarkan sejarah.[1]

Salah satu pemberian kewenangan yang kuat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yaitu desa dapat membuat instrumen hukum sendiri. Walaupun ketentuan tersebut sesungguhnya sudah ada sejak dahulu, tetapi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa relatif lebih responsif. Instrumen hukum atau produk hukum yang ada di desa diantaranya yaitu Peraturan Desa atau Perdes, Peraturan Bersama Kepala Desa atau Permades, Peraturan Kepala Desa atau Perkades, dan Keputusan Kepala Desa. Peraturan Desa dibuat oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) bersama Kepala Desa. Peraturan Bersama Kepala Desa dibuat oleh lebih dari satu Kepala Desa (antar Kepala Desa). Peraturan Kepala Desa dan Keputusan Kepala Desa dibuat oleh Kepala Desa. Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa bersifat *regelend,* sedangkan Keputusan Kepala Desa *beschikkend.*[2]

Terkait dengan hierarki kedudukan peraturan perundang undangan dalam desa dapat dilihat pada Gambar 1.

1. M. Nur Alamsyah. Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia. Jurnal ACADEMICA Fisip Untad Volume 03 Nomor 02, 2011, 649–648; Ahmad Fakhri Hutauruk dan Andres M. Ginting. Pemerintah Nagori Rabhut 1968-2017. (Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah Volume 8 Nomor 2, 2019), 42; Jayadi Nas, Nurlinah, dan Haryanto. Indigenous Village Governance: Lessons from Indonesia. Public Administration Issues 6(II), 2019, 95; Ayon Diniyanto. Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi dan Penguatan Kedudukan. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Volume 8 Nomor 3, 2019, 352; Rifqi Ridlo Phahlevy. The Concept of Village Autonomy in Indonesia (Indonesian Constitution Perspective). Rechtsidee Volume 3 Nomor 1, 2016, 27-28.
2. Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 139; Riza Multazam Luthfy. Politik Hukum Pengaturan Peraturan Desa Dalam Produk Hukum. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18 Nomor 4, 2021, 493.



Gambar 1. Kedudukan Hierarki Peraturan di Desa

Perkembangan Peraturan Desa akhir-akhir ini semakin mengalami peningkatan secara kuantitas. Saat ini setiap desa rata-rata telah memiliki Badan Usaha Milik Desa (BUMDES), padahal syarat untuk memiliki BUMDES adalah dengan membuat Peraturan Desa tentang Pendirian BUMDES[3]. Artinya dapat dikatakan rata-rata desa telah membentuk Peraturan Desa tentang BUMDES. Belum lagi Peraturan Desa lain yang secara rutin dikeluarkan setiap tahun yaitu tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Walaupun perkembangan pembentukan Peraturan Desa semakin meningkat. Pertanyaannya adalah apakah pembentukan Peraturan Desa sudah demokratis dan aspiratif? Peneliti berhasil menemukan data di lapangan bahwa pembentukan Peraturan Desa belum demokratis. Data tersebut peneliti dapat saat melakukan penelitian di Kabupaten Purbalingga. Data di Kabupaten Purbalingga menunjukan bahwa pembentukan Peraturan Desa belum demokratis. Selain itu, pembentukan Peraturan Desa juga belum sesuai aturan.[4] Kondisi tersebut menandakan sangat penting untuk melakukan kajian terkait dengan pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif tidak dapat dilepaskan dari adanya penyerapan aspirasi masyarakat. Oleh karena itu artikel ini merumuskan masalah yaitu: (1) bagaimana mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa? dan (2) bagaimana desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif? Tujuan dari penelitian dan penulisan artikel ini yaitu: (1) menemukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa; dan (2) memformulasikan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif.

Penulisan artikel ini diawali dengan melakukan penelitian lapangan. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah pendekatan penelitian untuk memperoleh data-data yang nyata. Data-data tersebut kemudian dianalisis untuk selanjutnya diperoleh hasil penelitian.[5] Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis. Artinya penelitian ini selain mengkaji aspek hukum juga mengkaji aspek sosial yang ada di masyarakat.[6] Peneliti dalam hal ini mengkaji terkait dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembentukan Peraturan Desa. Peneliti juga mengkaitkan dengan kondisi sosiologis masyarakat khususnya terkait dengan aspirasi atau partisipasi masyarakat. Lokasi penelitian ini meliputi 7 (tujuh) desa yang ada di Kabupaten Purbalingga. Tujuh desa

3. Neneng Zubaidah. "Dana Desa Stimulasi Pembentukan BUMDes." Sindonews.com. 18 Juli 2017. Diakses tanggal 02 Desember 2018. https://ekbis.sindonews.com/berita/1221704/34/dana-desa-stimulasi-pembentukan-bumdes.
4. Muhtada, Dani, Sudijono Sastroatmodjo, dan Rodiyah. Model Pendirian dan Pengelolaan BUMDES Di Kecamatan Mrebet Kabupaten Purbalingga: Identifikasi Problem, Tantangan, Dan Solusi Strategis, (Laporan Penelitian. Universitas Negeri Semarang, 2018), 29-41.
5. Soerjono Soekanto. Pengantar Penelitian Hukum. (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), 250.
6. Wignjosoebroto, Soetandyo. Ragam-Ragam Penelitian Hukum. hlm. 133–134 dalam Buku Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi, editor Sulistyowati Irianto dan Shidarta. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009).

tersebut mempunyai perbedaan dari segi letak, tingkat kondisi, dan potensi. Tujuh desa dimaksud yaitu (1) Desa Bojongsari (Kecamatan Bojongsari); (2) Desa Tangkisan (Kecamatan Mrebet); (3) Desa Karangbanjar (Kecamatan Bobotsari); (4) Desa Gondang (Kecamatan Karangreja); (5) Desa Bobotsari (Kecamatan Bobotsari); (6) Desa Kertanegara (Kecamatan Kertanegara); dan (7) Desa Jompo (Kecamatan Kalimanah). Semua desa tersebut tersebar di enam kecamatan. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan sumber data primer, sekunder, dan tertier. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Validitas data dengan triangulasi. Analisis data menggunakan *interactive model*.[7]

B. Pembahasan

B.1. Mekanisme Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Desa

Istilah demokratis dan aspiratif dalam penelitian ini sangat penting, karena demokrasi dan aspiratif tidak dapat dilepaskan dari kerangka negara Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (2) mengemukakan tentang demokrasi konstitusional. Artinya demokrasi termasuk aspirasi masyarakat sangat dilindungi oleh konstitusi. Perlindungan tersebut tidak hanya pada momentum pemilihan umum saja, tetapi juga momentum lain seperti pembentukan Peraturan Desa. Oleh karena itu, dalam pembentukan Peraturan Desa tidak dapat menegasikan demokrasi dan aspirasi masyarakat.[8]

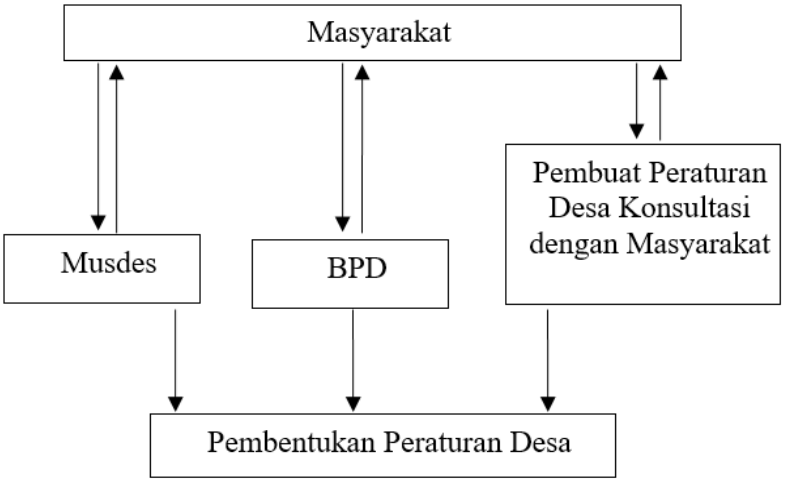
Sebelum membahas terkait dengan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Perlu diteliti terlebih dahulu mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang demokratis dan aspiratif. Hal tersebut karena pembentukan Peraturan Desa tidak akan lepas dari aspirasi. Tanpa adanya aspirasi dari masyarakat, kecil kemungkinan pembentukan Peraturan Desa dilakukan dengan demokratis. Pembahasan terkait dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat sesungguhnya terbagi menjadi dua. Pertama, adalah membahas mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat secara normatif dalam pembentukan Peraturan Desa. Artinya membahas mekanisme penyerapan asprasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Kedua, yaitu membahas tentang kenyataan dilapangan terkait dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Kenyataan dilapangan yaitu kenyataan yang terjadi di lokasi penelitian.

Sebelum lebih jauh membahas terkait dengan kenyataan dilapangan terkait mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Terlebih dahulu mengetahui mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Jika melihat secara normatif ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Setidaknya ada tiga mekanisme yang dapat dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka pembentukan Peraturan Desa. Tiga mekanisme tersebut terdiri dari Musyawarah Desa atau Musdes, lewat Badan Permusyawaratan Desa atau BPD, dan konsultasi pembentuk Peraturan Desa dengan masyarakat. Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat melalui Musdes diatur dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Kemudian terkait mekanisme penyerapan aspirasi mesyarakat lewat BPD telah tertuang di Pasal 55 ayat (b) dan Pasal 63 ayat (c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Adapun mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat melalui konsultasi antara pembentuk Peraturan Desa dengan masyarakat, hal tersebut sesuai ketentuan Pasal 69 ayat (9) dan (10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

---

7. Bachtiar S Bachri, Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi Pada Penelitian Kualitatif. Jurnal Teknologi Pendidikan Volume 10 Nomor 1, 2010, 46–62; Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman. An Expanded Sourcebook Qualitative Data Analysis, (California: SAGE Publications, 1994), Inc; Matthew B. Miles, A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. (Great Britain: Nursing Standard, 2016).
8. Ayon Diniyanto. Tindak Pidana Pemilu dalam Perspektif Negara Demokrasi Indonesia. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume. 4 Nomor 02, 2018, 423–425; Ayon Diniyanto. Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem dan Tantangannya. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 2, 2019; Ayon Diniyanto. Indonesian's Pillars Democracy: How This Country Survives. JILS (Journal of Indonesian Legal Studies) Volume 1 Nomor 1, 2016; Ayon Diniyanto. Mengukur Dampak Penerapan Presidential Threshold Di Pemilu Serentak Tahun 2019. Indonesian State Law Review Volume 1 Nomor 1, 2018; Ayon Diniyanto. "Omnibus Law Dan Demokrasi Kita." Artikel RechtsVinding 25 Maret 2021, Diakses tanggal 05 Agustus 2021. https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=399.

Dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa paling tidak tiga mekanisme tersebut yang secara hukum diperbolehkan. Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa yang sesuai perundang-undangan dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2.
Mekanisme Penyerapan Aspirasi Masyarakat yang Sesuai Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Desa

Tiga mekanisme tersebut merupakan mekanisme yang seharusnya dilakukan oleh desa. Pertanyaannya adalah apakah semua desa sudah melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa sesuai dengan perundang-undangan? Menjawab pertanyaan tersebut maka perlu meneliti secara langsung kenyataan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Peneliti juga tidak akan terbatas meneliti terkait dengan kenyataan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan desa yang sesuai perundang-undangan. Peneliti akan meneliti lebih dari itu dengan meneliti ketentuan substantif terkait mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Ketentuan substansif tersebut adalah menyangkut terkait dengan aspek demokratis dan aspiratif. Hal tersebut karena pembentukan Peraturan Desa yang baik selain sesuai dengan perundang-undangan juga harus demokratis.[9]

Pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dapat terwujud dengan adanya aspirasi masyarakat yang terakomodasi. Artinya mekanisme pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif juga penting sebagai salah satu indikator pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif.[10] Oleh karena itu selain meneliti kenyataan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa sesuai dengan perundang-undangan, juga meneliti mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa sesuai aspek demokrasi dan aspirasi. Hasil penelitian yang dilakukan peneliti menunjukan bahwa hampir semua desa yang diteliti oleh peneliti menggunakan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa sudah sesuai dengan perundang-undangan. Desa yang melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan yaitu Desa Bojongsari, Desa Tangkisan, Desa Karangbanjar, Desa Gondang, Desa Bobotsari, dan Desa Jompo. Khusus Desa Kertanegara masih menjadi perdebatan.[11]

9. Rodiyah, Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah. (Semarang: BPFH Unnes, 2016), 154.
10. Rodiyah, Aspect Democracy in The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Education Perspective Socio-Legal). (International Journal of Business, Economic and Law Volume 2 Nomor 3, 2013), 60.
11. Kesimpulan tersebut peneliti ambil setelah mendapat data lapangan tentang pembentukan Peraturan Desa di (1) Desa Bojongsari; (2) Desa Tangkisan; (3) Desa Karangbanjar; (4) Desa Gondang; (5) Desa Bobotsari; (6) Desa Jompo; dan (7) Desa Kertanegara.

Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat di lokasi penelitian bervariasi. Desa Bojongsari, Desa Karangbanjar, Desa Gondang, dan Desa Bobotsari melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa menggunakan Musdes.[12] Desa Tangkisan dan Desa Jompo melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa lewat BPD.[13] Artinya enam desa tersebut sudah melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa sesuai perundang-undangan. Adapun untuk Desa Kertanegara melakukan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa melalui lokakarya. Lokakarya yang dilakukan di Desa Kertanegara diadakan setiap lima tahun sekali.[14] Sebenarnya mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat melalui lokakarya dibenarkan oleh perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada intinya menyatakan bahwa lokakarya merupakan salah satu mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Lokakarya sesungguhnya bisa dibenarkan secara hukum sebagai bagian dari mekanisme penyerapan aspirasi masayarakat. Tetapi jika lokakarya yang dilakukan yaitu setiap lima tahun sekali seperti di Desa Kertanegara. Kondisi tersebut tentu kurang tepat. Hal tersebut karena pembentukan Peraturan Desa dilakukan setiap lima tahun sekali. Pembentukan Peraturan Desa dapat dilakukan kapan saja selama ada kebutuhan. Kondisi di desa paling tidak setiap tahun pasti membentuk Peraturan Desa. Peraturan Desa yang dibentuk secara rutin setiap tahun di desa adalah Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Peraturan Desa tentang Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Oleh sebab itu kurang tepat jika mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa melalui lokakarya dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Seharusnya mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa dapat dilakukan kapanpun sesuai dengan dilakukannya pembentukan Peraturan Desa.

Kemudian terkait dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa melalui konsultasi. Hal tersebut ternyata masih menimbulkan perdebatan. Pasal 69 ayat (9) dan (10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sesungguhnya telah menyatakan secara jelas bahwa salah satu mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa yaitu dengan konsultasi. Pembentuk Peraturan Desa saat membentuk Peraturan Desa wajib melakukan konsultasi dengan masyarakat. Tetapi realitas dilapangan sedikit berbeda. Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukan bahwa BPD adalah representasi dari masyarakat desa, sehingga ketika membentuk Peraturan Desa tidak harus melibatkan masyarakat secara langsung. Peran BPD dalam pembentukan Peraturan Desa sudah dianggap sebagai bagian dari konsultasi. Kondisi tersebut tentu kurang bisa diterima mengingat yang dimaksud Pasal 69 ayat (9) dan (10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak lain adalah masyarakat bukan pembentuk Peraturan Desa. Adapun BPD berdasarkan Pasal 69 ayat (3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa termasuk pembentuk Peraturan Desa.

Memang benar bahwa salah satu fungsi BPD selain membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, dan melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa juga mempunyai fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa. Fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi

12. Data tersebut diperoleh saat peneliti melakukan wawancara dengan (1) Rusito (Sekretaris Desa Bojongsari); (2) Muhammad Fajar Riadi (Anggota BPD Bojongsari); (3) Muhardi (salah satu tokoh masyarakat/ Ketua Rukun Tetangga (RT) di Desa Bojongsari); (4) Tatang Saputra (Kepala Desa Karangbanjar); (5) Bambang Edi Siswoyo (Ketua BPD Karangbanjar); (6) Wardi Sindip (Warga Desa Karangbanjar); (7) Rudi Kuswanto (Kepala Desa Gondang); (8) Wagimini Silmad (Ketua BPD Gondang); (9) Fajar Dwi Prasetyo (Tokoh Pemuda Desa Gondang); (10) Sugiarto (Penjabat Sekretaris Desa Bobotsari); (11) Sugiarto (Ketua BPD Bobotsari); (12) Budiarti (Anggota BPD Bobotsari).

13. Wawancara dengan (1) Imam Pujianto (Anggota BPD Tangkisan); (2) Muji Lestari (Sekretaris Desa Jompo); dan (3) Toto Praptono (Ketua BPD Jompo).

14. Wawancara dengan (1) Puji Hartono (Kepala Desa Kertanegara); (2) Imamuddin (Kepala Desa Kertanegara); dan (3) Nur Afandi (Ketua RT di Desa Kertanegara).

masyarakat berdasarkan peneliti sesungguhnya bukan yang dimaksud dengan konsultasi. Karena menurut peneliti konsultasi yang dimaksud adalah konsultasi dengan masyarakat secara langsung antara pembentuk Peraturan Desa dengan masyarakat. Desa yang diteliti oleh peneliti juga menunjukan bahwa konsultasi sesungguhnya sudah dilaksanakan pada saat Musdes. Kondisi seperti ini dapat diterima karena secara tidak langsung Musdes juga dapat dijadikan forum untuk konsultasi antara pembentuk Peraturan Desa dengan masyarakat. Melihat kenyataan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa dapat dikatakan sudah sesuai dengan perundang-undangan. Paling tidak terdapat dua mekanisme yang digunakan secara efektif untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Dua mekanisme yang dimuaksud yaitu Musdes dan lewat BPD.

Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa seperti kenyataan diatas merupakan mekanisme yang masih bersifat formil atau prosedural. Secara materil atau substansi belum diketahui apakah kenyataan mekanisme yang dilakukan diatas tersebut sudah demokratis dan aspiratif? Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukan bahwa mekanisme penyerapan aspirasi yang dilakukan oleh desa lokasi penelitian menunjukan belum demokratis dan aspiratif. Bukti bahwa mekanisme penerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa dapat dilihat dari beberapa kondisi. Pertama pelaksanaan Musdes yang belum demokratis dan aspiratif secara substansi. Jika pelaksanaan Musdes demokratis dan aspiratif secara substansi maka akan ada banyak usulan dari masyarakat. Usulan tersebut kemudian dapat ditindaklanjuti menjadi Peraturan Desa, sehingga produktifitas pembentukan Peraturan Desa meningkat. Kenyataannya pembentukan Peraturan Desa di lokasi penelitian tidak produktif dan relatif monoton setiap tahun.

Artinya berdasarkan bukti pertama, pembentukan Peraturan Desa tidak demokratis dan aspiratif. Kondisi tersebut sesungguhnya sangat disayangkan mengingat demokrasi merupakan jalan terbesar untuk menuju kesejahteraan desa. Desa merupakan entitas kecil dari negara sehingga tidak heran jika desa sering disebut seperti miniatur negara. Konsekunsinya konsep negara kesejahteraan berlaku juga terhadap desa. Selain itu, salah satu tujuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa adalah mewujudkan kesejahteraan desa.[15] Salah satu konsep negara kesejahteraan menyatakan bahwa demokrasi liner dengan negara kesejahteraan.[16] Apabila demokrasi dapat diwujudkan maka negara kesejahteraan akan terwujud.[17] Hal tersebut juga berlaku terhadap desa, apabila terdapat demokrasi di desa maka jalan menuju kesejahteraan desa akan cepat.

Kedua, bukti selanjutnya yang menyatakan bahwa mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa belum demokratis dan aspiratif adalah lemahnya implementasi fungsi dan hak BPD. Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukan bahwa semua desa yang diteliti kecuali Desa Karangbanjar mengemukakan bahwa pengusulan Rencana Peraturan Desa atau Raperdes selalu dari Pemerintah Desa atau Kepala Desa. BPD tidak pernah mengusulkan adanya Raperdes.[18] Kondisi tersebut menunjukan bahwa BPD kurang aspiratif. Seharusnya jika BPD aspiratif maka BPD mengusulkan Raperdes. Kenyataannya yang mengusulkan Raperdes adalah Pemerintah Desa. Padahal dikatakan sebelumnya bahwa salah satu mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa lewat BPD. Artinya mekanisme tersebut belum aspiratif berdasarkan rendahnya inisiasi Raperdes.

---

15. Dani Muhtada, Ayon Diniyanto, dan Ganang Qory Alfana. 2018. Model Pengelolaan Dana Desa: Identifikasi Problem, Tantangan, dan Solusi Strategis. RISTEK: Jurnal Riset, Inovasi Dan Teknologi Kabupaten Batang Volume 2 Nomor 2, hlm. 32.
16. Jolanta Aidukaite, Old Welfare State Theories and New Welfare Regimes in Eastern Europe: Challenges and Implications, (Communist and Post-Communist Studie Volume 42 Nomor 1, 2009), 24.
17. Andreas Bergh, The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden, (Political Studies Volume 52 Nomor 4, 2004), 746.
18. Data diolah berdasarkan hasil wawancara dengan Budiati, Imamuddin, Toto Praptono, Wagiman Wilmad, Muhammad Fajar Riadi, dan Imam Pujianto).

Lemahnya fungsi dan hak BPD dalam melaksanakan penyerapan aspirasi masyarakat sejalan dengan penelitian-penelitian yang lain. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ngarsiningtyas dan Sembiring (2016) pada intinya menyatakan BPD di lokasi penelitian belum optimal dalam menjalankan fungsi yang diberikan Hasil penelitian dari Romli dan Nurlia (2017) juga hampir sama bahwa peran BPD di lokasi penelitian tergolong lemah karena adanya faktor yang mempengaruhi. Dua penelitian tersebut setidaknya dapat menguatkan bahwa memang BPD masih lemah dalam menjalankan fungsi dan hak yang dimiliki. Kondisi tersebut salah satunya berdampak pada lemahnya fungsi dan hak BPD dalam menyerap aspirasi masyarakat.[19]

Ketiga, bukti yang menunjukan bahwa pembentukan Peraturan Desa tidak demokratis dan aspiratif yaitu tidak adanya konsultasi secara langsung dan umum kepada masyarakat terkait dengan materi Raperdes. Data dari penelitian lapangan yang dilakukan oleh peneliti menunjukan bahwa hampir semua desa yang menjadi objek penelitian tidak melakukan konsultasi dengan masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa. Pembentuk Peraturan Desa beranggapan bahwa tidak adanya konsultasi karena BPD sudah merepresentasikan masyarakat atau sudah mewakili masyarakat. Kemudian, pembentuk Peraturan Desa juga berargumen bahwa adanya Musdes telah menjadi media untuk melakukan konsultasi.[20] Padahal, dalam Pasal 69 ayat (9) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa Rancangan Peraturan Desa wajib dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. Hanya memang tidak ada ketentuan yang spesifik dan teknis terkait dengan mekanisme konsultasi. Namun kata masyarakat Desa dalam Pasal 69 ayat (9) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat ditafsirkan adalah semua masyarakat desa tidak terbatas hanya pada BPD saja. Disinilah kemudian dapat sedikit ditarik kesimpulan bahwa pembentukan Peraturan Desa yang tidak melakukan konsultasi kepada masyarakat secara langsung dan umum dapat dikatakan pembentukan Peraturan Desa tidak demokratis dan aspiratif.

Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa yang tidak demokratis dan aspiratif mempunyai berbagai dampak. Pertama, pembentukan Peraturan Desa menjadi tidak demokratis dan aspiratif. Adanya mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang tidak demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa berdampak pada pembentukan Peraturan Desa yang tidak demokratis dan aspiratif. Kedua, dampak dari mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang tidak demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa adalah Peraturan Desa yang dikeluarkan tidak produktif. Hal tersebut terbukti dengan rendahnya kuantitas pembentukan Peraturan Desa di lokasi penelitian. Ketiga dampak yang ditimbulkan yaitu pembentukan Peraturan Desa bersifat monoton. Kondisi tersebut nyata terjadi di lokasi penelitian yang pembentukan Peraturan Desa relatif monoton dan tidak variatif.[21]

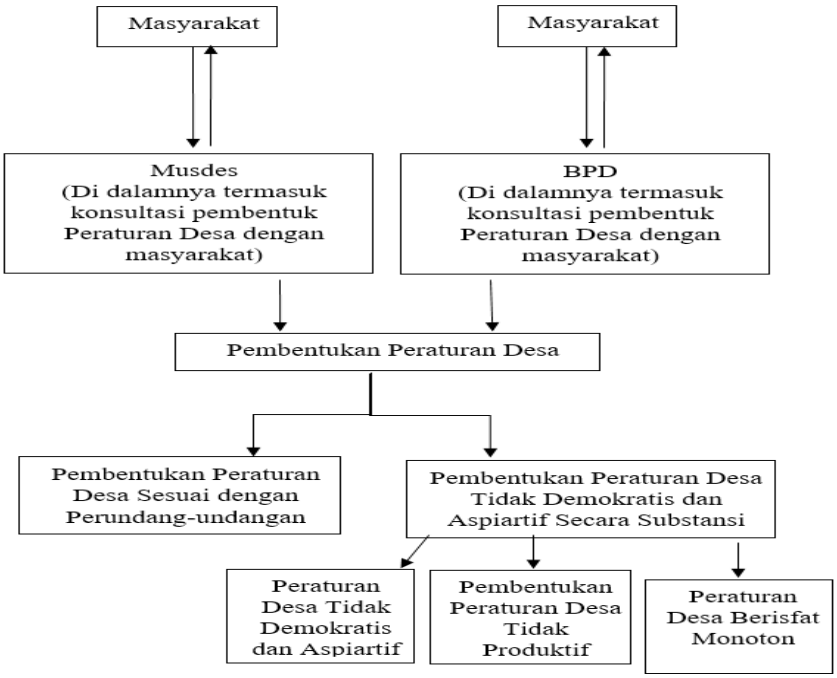
19. Situ Khoiriyah Ngarsiningtyas dan Walid Mustafa Sembiring, Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa, (Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Volume 4 Nomor 2, 2016), 173; Ombi Romli dan Elly Nurlia. 2017. Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang). CosmoGov Volume 3 Nomor 1, hlm. 52.

20. Data diolah dari hasil wawancara dengan Dewi Purnamasari, Imam Pujianto, Rudito, Muhammad Fajar Riadi, Rudi Kuswanto, Wagimin Wilmad, dan Tatang Saputra.

21. Hasil observasi dan studi dokumen/kajian pustaka yang dilakukan oleh peneliti terkait dengan Peraturan Desa yang ada di lokasi penelitian, ditemukan data bahwa Peraturan Desa yang dibentuk setiap tahun relatif monoton yaitu diantaranya (1) Peraturan Desa eraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/APBDes; (2) Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Perubahan/APBDes Perubahan; dan (3) Peraturan Desa tentang Laporan Pertanggungjawaban Realisasi Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Adapun Peraturan Desa yang tidak monoton tetapi banyak ditemukan di lokasi penelitian yaitu (1) Peraturan Desa tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa (SOTK); (2) Peraturan Desa Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengan Desa (RPJM-Desa); (3) Peraturan Desa tentang Sumber-sumber Pendapatan Desa; dan (4) Peraturan Desa tentang Pendirian BUMDES. Ragam Peraturan Desa tersebut menunjukan bahwa Peraturan Desa monoton, tidak variatif, dan tidak produktif.

Apabila merujuk pada teori negara kesejahteraan, desa seharusnya dapat produktif dan variatif dalam membentuk Peraturan Desa. Hal tersebut karena desa ikut terlibat dalam urusan masyarakat secara ekonomi, sosial, dan budaya. Teori negara kesejahteraan mengisyaratkan bahwa negara atau desa harus terlibat aktif mengurusi urusan masyarakat yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain.[22] Termasuk juga dalam rangka pembangunan politik desa juga harus terlibat di lingkungan masyarakat.[23] Lebih jauh negara kesejahteraan juga mempunyai tujuan mewujudkan masyarakat yang bahagia.[24] Sayangnya teori negara kesejahteraan tersebut belum teralisasi secara penuh. Hal itu karena mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang belum demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa sehingga berdampak pada rendahnya produktifitas pembentukan Peraturan Desa serta belum variatif.

Mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang belum demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa menandakan bahwa belum berjalannya sistem hukum. Lawrance M. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum akan berjalan dengan baik apabila tiga elemen juga berjalan dengan baik. Elemen yang dimaksud yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum.[25] Struktur hukum terkait mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dilokasi penelitian belum berjalan baik. Lemahnya implementasi fungsi dan hak BPD dalam pembentukan Peraturan Desa menandakan struktur hukum belum berjalan maksimal. Kemudian Peraturan Desa di lokasi penelitian yang masih bersifat monoton dan belum variatif menandakan bahwa substansi hukum juga belum maksimal. Terkait dengan budaya hukum masyarakat sekitar juga masih rendah. Hal ini dibuktikan dengan kurangnya minat dan pengawasan dari masyarakat terhadap pembentukan Peraturan Desa. Akibatnya pembentukan Peraturan Desa mempunyai produktifitas yang rendah dan bersifat monoton. Terkait dengan realitas mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat di lokasi penelitian dapat dilihat pada Gambar 3.

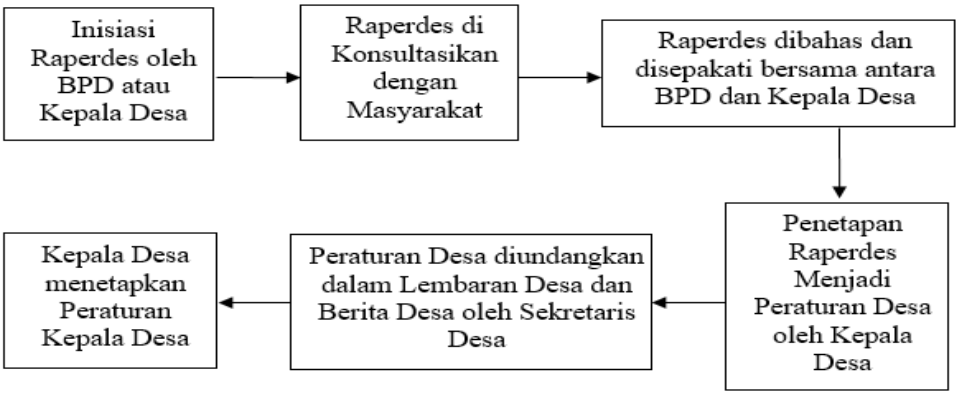


Gambar 3.
Realisasi Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Desa di Kabupaten Purbalingga

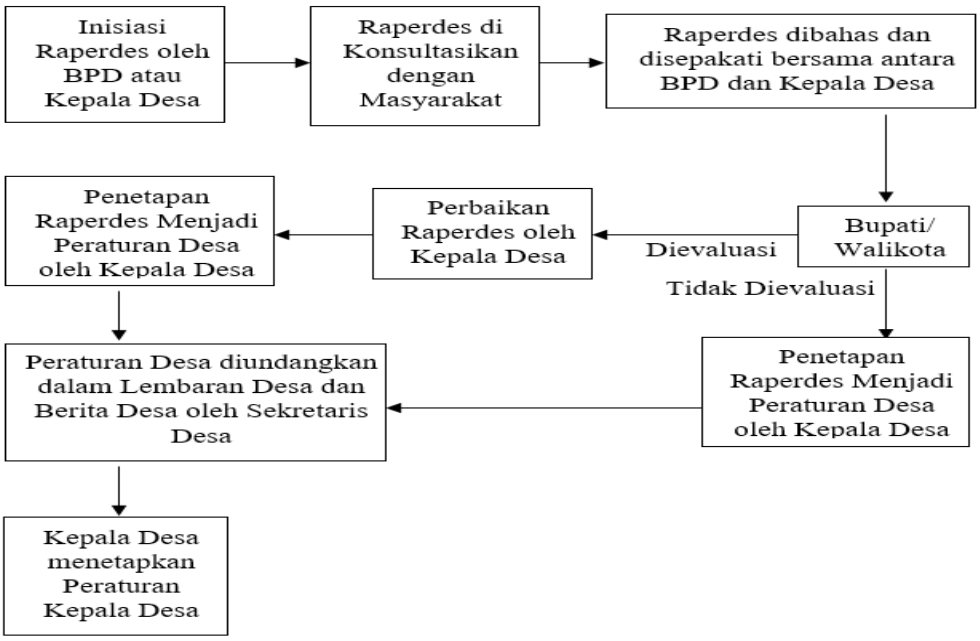
22. Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), 14–15; Dani Muhtada, Sudijono Sastroatmodjo, dan Ayon Diniyanto. 2018. Penguatan BUMDES Menuju Masyarkat Desa yang Lebih Sejahtera Di Kecamatan Mrebet Kabupaten Purbalingga. Seminar Nasional Kolaborasi Pengabdian Pada Masyarakat Volume 1, 439.
23. Huck Ju Kwon, Transforming the Developmental Welfare State in East Asia, (DESA Working Paper, 2007), 1.
24. Bent Greve, What Is Welfare, (Central European Journal of Public Policy Volume 2 Issue July, 2008), 69.
25. Lawrence. M. Friedman, The Legal System: A Social Science Perspective, (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 14–16.

B.2.Desain Pembentukan Peraturan Desa yang Demokratis dan Aspiratif

Setelah menemukan terkait dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang sesuai perundang-undangan dan kenyataan dilapangan dalam pembentukan Peraturan Desa. Selanjutnya adalah menemukan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Pengalaman terkait dengan penemuan mekanisme aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa akan memberikan banyak kontribusi dalam rangka merumuskan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Sebelum merumuskan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Terlebih dahulu menemukan desain pembentukan Peraturan Desa menurut perundang-undangan dan kenyataan dilapangan. Desain pembentukan Peraturan Desa menurut perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sesungguhnya telah diatur dalam Pasal 69 ayat 3 s.d 12 undang-undang tersebut. Desain pembentukan Peraturan Desa sesuai Pasal 69 ayat (3) s.d (12) dapat dilihat pada Gambar 4 dan Gambar 5. Mekanisme penyusunan Peraturan Desa sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa terlihat pada gambar 4 dan 5. Mekanisme penyusunan Peraturan Desa dalam konteks ini dapat dikatakan dengan desain pembentukan Peraturan desa:



Gambar 4.
Bagan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa.



Gambar 5.
Bagan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa

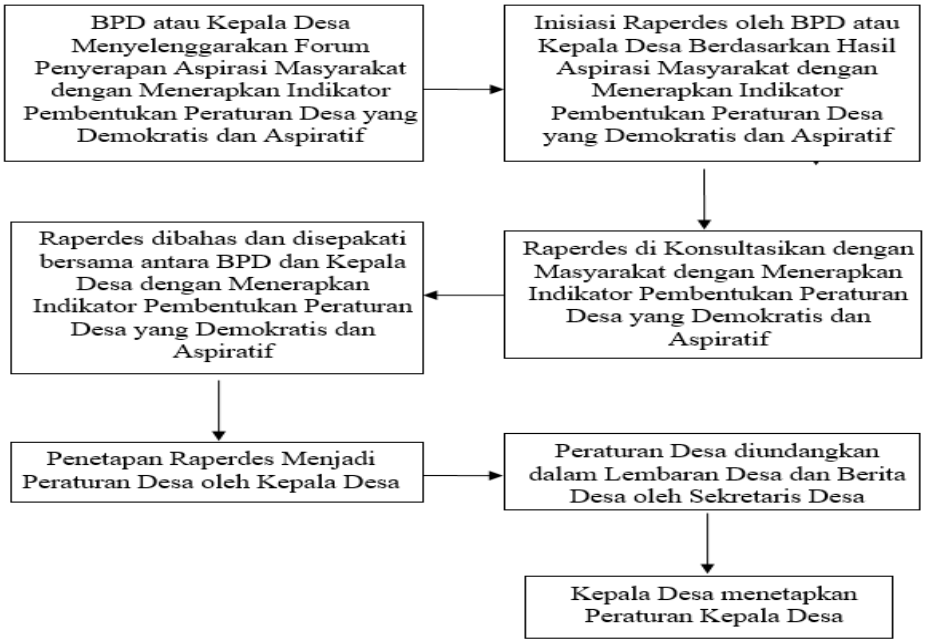
Itulah desain pembentukan Peraturan Desa menurut undang-undang. Melihat desain tersebut jika dikonfirmasi keadaan dilapangan ternyata terdapat persamaan dalam implementasinya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukan bahwa semua desa yang diteliti telah membentuk Peraturan Desa sesuai dengan undang-undang. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator dasar yaitu Peraturan Desa di lokasi penelitian berjalan dan tidak dibatalkan. Artinya secara formal pembentukan Peraturan Desa sudah sesuai dengan undang-undang. Apabila pembentukan Peraturan Desa di lokasi penelitian tidak sesuai dengan undang-undang maka sudah dibatalkan. Hal tersebut mengingat Peraturan Desa yang dibentuk oleh desa-desa di lokasi penelitian cenderung monoton yaitu rata-rata hanya Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa dan Peraturan Desa tentang Realisasi Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan Belanja Desa seperti yang telah disebutkan harus melalui evaluasi Bupati/ Walikota. Nyatanya Peraturan Desa tersebut berjalan. Artinya Peraturan Desa tersebut dapat dikatakan sudah sesuai dengan undang-undang. Pembentukan Peraturan Desa yang sesuai dengan undang-undang juga memberikan arti bahwa pelaksanaan negara hukum telah dilaksanakan.[26]

Pembentukan Peraturan Desa berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti menunjukan lebih mengarah pada model pembentukan peraturan perundang-undangan ROCCIPI. Model pembentukan peraturan perundang-undangan paling tidak terdapat empat model yaitu ROCCIPI, RegMap, RIA, dan IRR. Model ROCCIPI lebih memfokuskan pada aspek regulasi, peluang, komunikasi, kepentingan, proses, dan ideologi. Model RIA lebih tertuju untuk menyeimbangkan sistem aturan. Adapun model Reg-Map adalah melakukan harmonisasi dan sinkroniasasi peraturan. Model IRR yaitu mengkombinasikan model RIA dengan model Reg-Map.[27] Berdasarkan empat model tersebut, model ROCCIPI mendekati model yang dilakukan di desa lokasi penelitian.

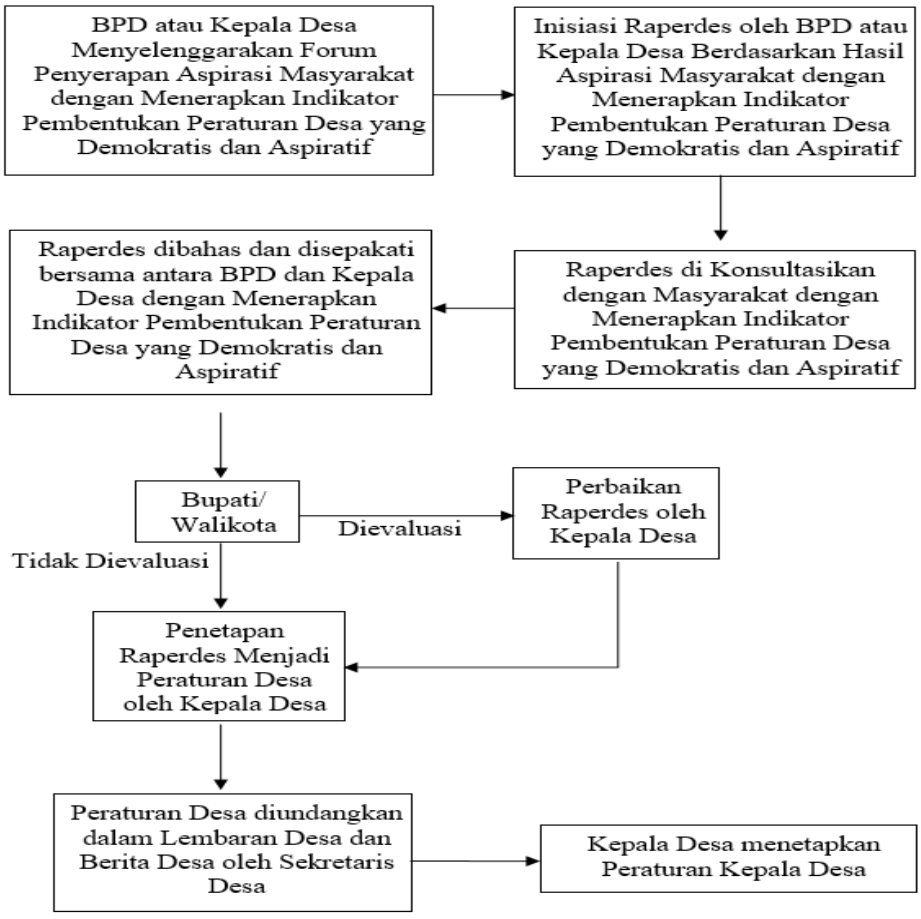
Pembentukan Peraturan Desa yang sesuai dengan undang-undang belum tentu demokratis dan aspiratif. Pembentukan Peraturan Desa yang sesuai dengan undang-undang hanya melihat secara formal atau prosedural. Substansi dalam pembentukan Peraturan Desa tidak dapat dilihat secara detail apakah sudah demokratis atau belum. Di lokasi penelitian dapat dipastikan bahwa pembentukan Peraturan Desa belum demokratis dan aspiratif secara substansi. Hal tersebut dapat dilihat dari mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang belum demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa. Mengingat mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat merupakan hal terpenting dalam pembentukan Peraturan Desa.

Pembentukan Peraturan Desa yang belum demokratis dan aspiratif tentu harus diberikan solusi. Perumusan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif harus dilakukan sebagai solusi yang tepat. Sebelum merumuskan desain tentang pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif maka terlebih dahulu harus merumuskan indikator-indikator demokratis dan aspiratif dalam pembentukan Peraturan Desa. Indikator tersebut diperlukan untuk mengidentifikasi demokrasi dan aspirasi secara substansi dalam pembentukan Peraturan Desa. Indikator yang harus ada yaitu (1) pembentukan Peraturan Desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (2) penyerapan aspirasi masyarakat secara representatif; (3) terbukanya askes masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa; (4) pengawasan dari masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan; (5) partisipasi masyarakat yang tinggi; (6) mengakomodir semua aspirasi; dan (7) pelaksanaan aspirasi harus berdasarkan pada kebutuhan. Indikator tersebut kemudian dimasukan atau dirumuskan dalam desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif dapat dilihat pada Gambar 6 dan 7.

26. Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, Dasar-Dasar Ilmu Negara, (Semarang: BPFH Unnes, 2018), 91.
27. Sutrisno Purwohadi Mulyono, Model Pembentukan Peraturan Desa Berbasis Demokrasi Partisipatoris: Suatu Alternatif Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, (Semarang: Abshor,2015), 113–115; Rodiyah. Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah, (Semarang: BPFH Unnes, 2016), 219–225; Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, dan Waspiah, Village Bureaucracy Reform in Demoractic and Autonomy Era in Indonesia: Study of the Establishment of Laws and Regulations. South East Asia Journal of Contemporary Business, (Economic and Law Volume 17 Nomor 4, 2018), 4; Ayon Diniyanto, Peraturan Daerah Dana Cadangan: Strategi Alternatif Pembangunan Daerah, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18 Nomor 4, 2021), 482.



Gambar 6.
Desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa.



Gambar 7.
Desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa

Itulah desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Desain pembentukan Peraturan Desa tersebut merupakan inovasi dengan desain pembentukan Peraturan Desa sesuai undang-undang. Selain itu, desain tersebut juga merupakan kombinasi dari mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat yang demokratis dan aspiratif. Jika desain tersebut dilaksanakan dengan benar maka pembentukan Peraturan Desa dapat demokratis dan aspiratif. Disamping juga adanya pemerintahan desa yang baik. Hal tersebut dikarenakan pembentukan Peraturan Desa yang demokratis harus didukung oleh pemerintah desa yang baik.[28]

C. Penutup

Pembentukan Peraturan Desa tidak lepas dari adanya mekanisme penyerapan aspirasi. Data penelitian menunjukan bahwa mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa secara Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa paling tidak terdiri dari Musdes, lewat BPD, dan konsultasi. Di lokasi penelitian, mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat sudah sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Tetapi hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti menemukan bahwa mekanisme tersebut secara substansi belum demokratis dengan beberapa bukti yang ada. Kemudian terkait dengan pembentukan Peraturan Desa di lokasi penelitian menunjukan sudah sesuai dengan perundang-undangan. Tapi, berdasarkan analisis hasil penelitian disimpulkan bahwa pembentukan Peraturan Desa di lokasi penelitian menunjukan belum demokratis dan aspiratif secara substansi.

Oleh karena itu perlu adanya desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Penelitian berhasil memformulasikan desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif. Desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif harus dilakukan dengan beberapa hal. Pertama, desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis harus terlebih dahulu dirumuskan dengan indikator yang telah disebutkan dan dijelaskan dalam pembahasan. Kedua, desain pembentukan Peraturan Desa yang demokratis dan aspiratif merupakan inovasi dari desain pembentukan Peraturan Desa yang sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Ketiga, pembentukan Peraturan Desa juga merupakan kombinasi dengan mekanisme penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Desa.

Daftar Pustaka

Friedman, Lawrence. M. 1975. The Legal System: A Social Science Perspective. New York: Russell Sage Foundation.

HR, Ridwan. 2013. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Miles, Matthew B., dan A. Michael Huberman. 1994. An Expanded Sourcebook Qualitative Data Analysis. California: SAGE Publications, Inc.

Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, dan Johnny Saldaña. 2016. Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook. Great Britain: Royal College of Nursing.

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

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

Rodiyah. 2016. Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah. Semarang: BPFH Unnes.

Soekanto, Soerjono. 1986. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Wignjosoebroto, Soetandyo. 2009. Ragam-Ragam Penelitian Hukum, dalam Buku Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi, editor Sulistyowati Irianto dan Shidarta. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

28. Lia Sartika Putri, Kewenangan Desa Dan Penetapan Peraturan Desa, (Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 2, 2016),166.

Aidukaite, Jolanta. 2009. Old Welfare State Theories and New Welfare Regimes in Eastern Europe: Challenges and Implications. Communist and Post-Communist Studie Volume 42 Nomor 1: 23–39.

Alamsyah, M. Nur. 2011. Memahami Perkembangan Desa Di Indonesia. Jurnal ACADEMICA Fisip Untad Volume 03 Nomor 02: 647–660.

Bachri, Bachtiar S. 2010. Meyakinkan Validitas Data Melalui Triangulasi Pada Penelitian Kualitatif. Jurnal Teknologi Pendidikan Volume 10 Nomor 1: 46–62.

Bergh, Andreas. 2004. The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden. Political Studies Volume 52 Nomor 4: 745–66.

Diniyanto, Ayon. 2016. Indonesian's Pillars Democracy: How This Country Survives. JILS (Journal of Indonesian Legal Studies) Volume 1 Nomor 1: 105–14.

Diniyanto, Ayon. 2018. Mengukur Dampak Penerapan Presidential Threshold Di Pemilu Serentak Tahun 2019. Indonesian State Law Review Volume 1 Nomor 1: 83–90.

Diniyanto, Ayon. 2018. Tindak Pidana Pemilu dalam Perspektif Negara Demokrasi Indonesia. Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang Volume 4 Nomor 02: 422–29.

Diniyanto, Ayon. 2019. Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem dan Tantangannya. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 16 Nomor 2: 160–72.

Diniyanto, Ayon. 2019. Reformasi Hukum Tanah Desa: Redefinisi dan Penguatan Kedudukan. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Volume 8 Nomor 3: 351–365.

Diniyanto, Ayon. 2021b. Peraturan Daerah Dana Cadangan: Strategi Alternatif Pembangunan Daerah. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18 Nomor 4: 478–491.

Greve, Bent. 2008. What Is Welfare. Central European Journal of Public Policy Volume 2 Issue July, hlm. 50–73.

Hutauruk, Ahmad Fakhri, dan Andres M. Ginting. 2019. Pemerintah Nagori Rabhut 1968-2017. Criksetra: Jurnal Pendidikan Sejarah Volume 8 Nomor 2: 41–57.

Kwon, Huck Ju. 2007. Transforming the Developmental Welfare State in East Asia. DESA Working Paper Issue 40: 1-15.

Luthfy, Riza Multazam. 2021. Politik Hukum Pengaturan Peraturan Desa Dalam Produk Hukum. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 18 Nomor 4: 492–501.

Muhtada, Dani, Ayon Diniyanto, dan Ganang Qory Alfana. 2018. Model Pengelolaan Dana Desa: Identifikasi Problem, Tantangan, dan Solusi Strategis. RISTEK: Jurnal Riset, Inovasi dan Teknologi Kabupaten Batang Volume 2 Nomor 2: 29–44.

Muhtada, Dani, Sudijono Sastroatmodjo, dan Ayon Diniyanto. 2018. Penguatan BUMDES Menuju Masyarkat Desa yang Lebih Sejahtera Di Kecamatan Mrebet Kabupaten Purbalingga. dalam Seminar Nasional Kolaborasi Pengabdian pada Masyarakat. Volume 1: 439–446.

Muhtada, Dani, Sudijono Sastroatmodjo, dan Rodiyah. 2018. Model Pendirian Dan Pengelolaan BUMDES Di Kecamatan Mrebet Kabupaten Purbalingga: Identifikasi Problem, Tantangan, Dan Solusi Strategis. Laporan Penelitian. Universitas Negeri Semarang.

Nas, Jayadi, Nurlinah, dan Haryanto. 2019. Indigenous Village Governance: Lessons from Indonesia. Public Administration Volume 6 Nomor II: 94–104.

Ngarsiningtyas, Situ Khoiriyah, dan Walid Mustafa Sembiring. 2016. Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Penyusunan dan Penetapan Peraturan Desa. Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Volume 4 Nomor 2: 161–175.

Phahlevy, Rifqi Ridlo. 2016. The Concept of Village Autonomy in Indonesia (Indonesian Constitution Perspective). Rechtsidee Volume 3 Nomor 1, hlm. 27–40.

Putri, Lia Sartika. 2016. Kewenangan Desa Dan Penetapan Peraturan Desa. Jurnal Legislasi Indonesia Volume 13 Nomor 2: 161–175.

Rodiyah. 2013. Aspect Democracy in The Formation of Regional Regulation (Case Study The Formation of Regional Regulation About Education Perspective Socio-Legal). International Journal of Business, Economic and Law Volume 2 Nomor 3: 53–61.

Rodiyah, Indah Sri Utari, Dani Muhtada, dan Waspiah. 2018. Village Bureaucracy Reform in Demoractic and Autonomy Era in Indonesia: Study of the Establishment of Laws and Regulations. South East Asia Journal of Contemporary Business, Economic and Law Volume 17 Nomor 4: 1–6.

Romli, Ombi, and Elly Nurlia. 2017. Lemahnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam Melaksanakan Fungsi Pemerintahan Desa (Studi Desa Tegalwangi Kecamatan Menes Kabupaten Pandeglang). CosmoGov Volume 3 Nomor 1: 36–54.

Diniyanto, Ayon. “Omnibus Law Dan Demokrasi Kita.” Artikel RechtsVinding. 25 Maret 2021a. Diakses tanggal 05 Agustus 2021a. https://rechtsvinding.bphn.go.id/?page=artikel&berita=399

Zubaidah, Neneng. “Dana Desa Stimulasi Pembentukan BUMDes.” Sindonews.com. 18 Juli 2017. Diakses tanggal 02 Desember 2018. https://ekbis.sindonews.com/berita/1221704/34/dana-desa-stimulasi-pembentukan-bumdes.

Desain Lembaga Khusus Bidang Legislasi dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Partisipatif

Aprilian Sumodiningrat[a], Azuan Helmi[b], TB. Rifat P[c]
Program Studi Magister Hukum Kenegaraan Universitas Gadjah Mada
Email: [a]aprilian97@mail.ugm.ac.id, [b]azuanhelmi@mail.ugm.ac.id, [c]tbrifat2020@mail.ugm.ac.id
Naskah diterima: 9/11/2021, direvisi: 24/8/2022, disetujui: 29/8/2022

Abstract

Regulatory obesity is a complex problem in the legal conditions in Indonesia, which can not only disrupt the investment climate, but also affect the effectiveness of regulation, as well as incompatibility to overlap the rules in it. The number of overlapping regulations, contrary to each other in vertical and horizontal hierarchical relationships, to the poor quality of existing regulations, is a problem that still has not found a point of completion. The idea of establishing a national regulatory body is expected to be able to answer the challenges of structuring the regulation. Of these problems, this study has at least two formulations of problems, namely: (1) What is the ideal design of a special institutional field of legislation? (2) What is the mechanism of review and monitoring of laws and regulations that meet participatory, accountable, and progressive elements? The methodology used in this research, will use normative juridical analysis methods, with conceptual approaches, and present analysis with doctrinal studies. This research shows that the enactment of law 15 of 2019, which mandates the establishment of a national regulatory body is an opportunity to answer the challenges of regulatory structuring in order to be more synchronized and harmonized, and support the effectiveness of legislative activities carried out by the government under the president's command.

Keywords: Review and Monitoring, Public Participation, National Regulatory Agency.

Abstrak

Permasalahan obesitas regulasi, merupakan permasalahan kompleks dalam kondisi perundang-undangan di Indonesia, yang tidak hanya dapat mengganggu iklim investasi, namun berimbas pula pada efektivitas regulasi, serta ketidaksinkronan hingga tumpang tindih aturan di dalamnya. Banyaknya regulasi yang tumpang tindih, saling bertentangan satu sama lainnya dalam relasi hirarki vertikal maupun horizontal, hingga rendahnya kualitas regulasi yang ada, merupakan permasalahan yang masih belum menemukan titik penyelesaian. Gagasan pembentukan badan regulasi nasional diharapkan dapat mampu menjawab tantangan penataan regulasi tersebut. Dari beberapa permasalahan tersebut, penelitian ini setidaknya memiliki dua rumusan masalah, yaitu: (1) Bagaimanakah desain ideal dari kelembagaan khusus bidang legislasi? (2) Bagaimanakah mekanisme peninjauan dan pemantauan peraturan perundang-undangan yang memenuhi unsur partisipatif, akuntabel, dan progresif? Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini, akan menggunakan metode analisa yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual, serta menghadirkan analisa dengan kajian doktrinal. Penelitian ini menunjukkan bahwa Lahirnya Undang-Undang 15 tahun 2019, yang mengamanatkan pembentukan badan regulasi nasional merupakan peluang untuk menjawab tantangan penataan regulasi agar dapat lebih tersinkronisasi dan harmonisasi, serta mendukung efektivitas dari kegiatan legislasi yang dilakukan oleh pemerintah di bawah komando presiden.

Kata Kunci: Evaluasi dan pemantauan, Partisipatif, Badan Regulasi Nasional.

A. Pendahuluan

Penyederhanaan regulasi dan peraturan, merupakan diskursus kompleks bidang perundang-undangan yang cukup lama menjangkiti Indonesia. Sebagai contoh konkrit, Pada tahun 2010, ketidaksinkronan antara Undang-Undang (Selanjutnya akan disingkat UU) Badan Hukum Pendidikan, dengan UU Keuangan Negara mengenai pengertian keuangan negara.[1] Hal tersebut kemudian berimplikasi pada kerumitan dalam penyusunan rancangan peraturan pemerintah tentang badan hukum pendidikan pemerintah. Permasalahan lain mengenai tumpang tindih regulasi, juga terdapat pada bidang pengaturan sumber daya alam. Terdapat setidaknya 12 regulasi yang mengatur mengenai sumber daya alam saling bertentangan satu sama lain, sehingga menyebabkan tumpang tindihnya peraturan.[2] Permasalahan penyederhanaan regulasi dan peraturan, mulai mendapatkan perhatian serius kembali, salah satunya dengan diawalinya "Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia", yang diselenggarakan di Jember, pada November tahun 2017.[3] Dalam konferensi tersebut, terdapat berbagai macam tawaran pemikiran mengenai perampingan harmonisasi regulasi pusat dan daerah kedepannya, salah satunya dengan menggunakan metode omnibus law untuk memangkas regulasi yang tumpang tindih, dan tidak harmonis.

Gagasan untuk mengatasi tumpang tindih regulasi, kemudian juga masih konsisten disuarakan oleh calon presiden Jokowi pada tahun 2019, khususnya ketika dalam kesempatan masa kampanye calon Presiden Jokowi, dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin. Dalam kesempatan tersebut, calon presiden Jokowi menyampaikan pendapat urgensi pembentukan lembaga baru pusat legislasi nasional yang dikontrol langsung oleh presiden, untuk menjawab permasalahan tumpang tindih regulasi.[4] Gagasan untuk membentuk pusat legislasi nasional tersebut, kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan UU nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut sebagai UU nomor 15 tahun 2019). Beberapa pasal dalam UU ini, terdapat pengaturan yang secara eksplisit mengatur tugas kelembagaan khusus ini, diantaranya adalah pada pasal 23, pasal 26, pasal 47, pasal 49, dan pasal 54, Akan tetapi UU tersebut tidak mengatur secara lebih lanjut mengenai bentuk, kedudukan, struktur organisasi, maupun jangka waktu lembaga ini dibentuk.[5]

Di dalam UU Nomor 15 tahun 2019, bukan hanya tersirat pembentukan lembaga baru yang khusus dalam hal pembentukan regulasi, namun juga terdapat bab khusus tambahan, mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap UU yang telah berlaku. Sebelum berlakunya UU No 15 tahun 2019, sebenarnya telah ada Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang mengkomandoi secara komprehensif mulai dari tahap perencanaan hingga analisis serta pemantauan dan peninjauan dari peraturan perundang-undangan, yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.[6]

---

1. A.A. Oka Mahendra, "Harmonisasi Peraturan Perunfang-undangan," Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan (blog), 29 Maret 2010, diakses 2021-10-11, http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180.
2. Wasis Susetio, "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria," Lex Jurnalica 10, no. 3 (2013), 140.
3. konferensi nasional hukum tata negara ke-4 dapat dikatakan sebagai awal untuk memulai keseriusan dalam menjawab permasalahan over regulasi ini, dalam: Gautama Budhi Arundhati dkk., ed., Prosiding Konferensi Nasiona Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia (Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2017), 1-1171.
4. Fabian Januaris Kuwado, Jessi Carina, dan Rakhmat Nur Hakim, "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional," Kompas.com, 17 Januari 2019, diakses 2021-11-11, https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional.
5. Bayu Dwi Anggono, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, Cetakan Pertama (Jalan Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2020), 116.
6. Marzuki Marzuki, Husni Djalil, dan Mujibussalim Mujibussalim, "Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi," Syiah Kuala Law Journal 1, no. 3 (14 Desember 2017), 69, https://doi.org/10.24815/sklj.v1i3.9639.

Lebih lanjut, dalam pasal 95A dan 95B, secara khusus penjabaran yang dijelaskan adalah mengenai pemantauan dan peninjauan (evaluasi) terhadap UU. Melalui ketentuan ini, dapat dikatakan bahwa tahapan legislasi juga bertambah, yaitu dalam ranah pemantauan dan peninjauan terhadap UU yang dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Selain daripada itu, mekanisme terhadap evaluasi perundang-undangan juga dijabarkan dalam pasal 95B, namun masih belum cukup konkrit, karena pada pasal 95B ayat 2 pengaturan lebih lanjut mengenai pemantauan dan peninjauan tersebut didelegasikan kembali kepada masing-masing peraturan DPR, DPD dan Peraturan Presiden.

Pemecahan masalah terkait tumpang tindih regulasi, kemudian kembali mendapatkan perhatian dari presiden Jokowi, khususnya pada pidato kenegaraannya yang menyatakan bahwa penataan regulasi tumpang tindih yang merumitkan, perlu dilakukan agar seluruh pihak dalam resiko tidak dirugikan dengan keberadaannya.[7] Pada saat yang sama pula, pemerintah dan DPR juga telah menggarap rancangan UU Ciptakerja dengan teknik *omnibus law*, yang diharapkan mampu untuk mengurangi tumpang tindih regulasi serta diharapkan berimplikasi positif untuk memuluskan kebijakan dan investasi.[8] Namun, usaha tersebut mendapatkan kritik yang cukup tajam dari berbagai kalangan termasuk akademisi, dikarenakan prosesnya yang terkesan terlalu pragmatis hingga mengorbankan partisipasi publik. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020 kemudian mengamanatkan untuk melakukan perbaikan terhadap UU Cipta kerja dalam kurun waktu 2 tahun. Hal tersebut didasarkan atas proses formil yang banyak diabaikan dalam pengundangan UU Cipta Kerja dengan metode *omnibus law*.

Beberapa diskursus tersebut menandakan bahwa masih terdapat infektivitas dalam penataan regulasi di Indonesia. Upaya pemerintah dalam hal ini harus didorong dengan kemauan untuk mewujudkan efektivitas legislasi, harmonisasi, serta sinkronisasi perundang-undangan yang tidak meninggalkan prinsip semangat deliberatif dalam berdemokrasi. Maka dari itu, hal-hal yang akan digali melalui kajian dari penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah desain ideal dari kelembagaan khusus bidang legislasi? (2) Bagaimanakah mekanisme evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan yang memenuhi unsur partisipatif, akuntabel, dan progresif? Penelitian ini akan menguraikan: Pertama, menjelaskan apa saja alasan-alasan mendasar dari penataan regulasi yang perlu dilakukan di Indonesia; Kedua, menguraikan apa saja hal-hal yang akan menjadi peluang ataupun tantangan kedepannya bagi kelembagaan khusus bidang legislasi yang akan dibentuk sesuai amanat UU Nomor 15 tahun 2019; Ketiga, mengkonseptualisasikan bagaimanakah partisipasi publik yang efektif dan solutif dalam proses evaluasi dan pemantauan UU yang telah berlaku.

B. Pembahasan

B.1. Konsep Penataan Regulasi untuk Mewujudkan Harmonisasi & Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan

Dalam konsep negara hukum, ditegaskan mengenai pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, penjaminan hak asasi manusia, terdapatnya peradilan yang merdeka, persamaan hak warga negara, serta terdapatnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan yang konstitusional.[9] Maka hakekatnya, norma hukum ialah penentu dari segala aspek demokrasi serta doktrin *rule of law*, yang diyakini bahwa hukum merupakan supremasi tertinggi dalam pemerintahan.

Konsep negara hukum yang ada di Indonesia, yang secara implisit disandarkan pada asas-asas dalam penyelenggaraan negara Indonesia yaitu Pancasila, kemudian membedakan konsep negara hukum Indonesia dengan corak paradigma *rule of law* ataupun *rechtstaat*.[10] Berdasarkan konsep Negara Hukum Indonesia

7. Redaksi CNN, "Jokowi: Regulasi Tumpang Tindih dan Rumit Harus Kita Sudahi," CNN Indonesia, 14 Agustus 2020, diakses 2021-10-11, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200814112752-32-535678/jokowi-regulasi-tumpang-tindih-dan-rumit-harus-kita-sudahi.
8. Redaksi CNN.
9. Zulkarnain Ridwan, "Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat," FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum 5, no. 2 (21 Maret 2014, 143, https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v5no2.56.
10. Sulaiman, "Epistemologi Negara Hukum Indonesia (Rekonseptualisasi Hukum Indonesia)," Seminar Nasional Hukum UNNES 2, no. 1 (2016), 558.

tersebut, maka pembangunan hukum nasional di Indonesia haruslah bernafaskan nilai-nilai Pancasila, di samping untuk memberikan jaminan kesejahteraan dan perlindungan HAM bagi masyarakat.

Berkaitan dengan konteks legislasi dan pembangunan hukum di Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR, maka pembangunan hukum yang baik harus mencakup pada tiga hal yaitu: pertama, penjaminan keadilan dalam masyarakat; kedua, memberikan rasa aman di tengah masyarakat dengan menciptakan kepastian hukum; dan ketiga, menjawab permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan publik secara konkrit.[11] Untuk itu, legislasi ataupun pembangunan hukum yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang, dan/atau pemerintah, wajib memiliki karakter yang bersifat responsif, dinamis, dan strategis untuk dapat menjawab kebutuhan hukum yang ada di masyarakat.

Pasca amandemen UUD 1945 yang ke-4, fungsi legislasi yang berada di tangan DPR[12], yang dibahas bersama presiden.[13] Selain itu, presiden juga memiliki fungsi legislasi yang dalam hal ini berkaitan dengan keadaan kegentingan memaksa, presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah pengganti UU berdasarkan pasal 22 UUD NRI 1945. Syarat untuk menerbitkan Perppu ini, ialah terdapatnya keadaan kegentingan memaksa, yang secara subjektif dapat ditafsirkan oleh presiden langsung. Reformasi yang bergulir pada tahun 1998, yang memantik adanya perubahan/amandemen UUD NRI 1945, sekaligus juga dinilai sebagai momen pergeseran ketatanegaran yang signifikan, sebab terdapat pergeseran sistem politik yang awalnya cenderung eksekutif heavy pada masa orde baru, menjadi lebih terdemokratisasi pasca amandemen UUD NRI 1945.[14] Hal dapat tersebut dibuktikan, dengan adanya beberapa ketentuan amandemen pertama yang menegaskan bahwa: pertama, Presiden dapat mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945), sedangkan dalam ketentuan sebelum amandemen, DPR diposisikan hanya sebagai pemberi persetujuan saja; Begitupun dalam pasal 20 ayat (1) yang menegaskan bahwa DPR adalah pemegang fungsi legislasi. Dengan bergulirnya reformasi, lalu terdapatnya amandemen UUD NRI 1945 hingga 4 kali, serta demokratisasi sistem politik tersebut, sejatinya ditujukan untuk menghasilkan kualitas kebijakan, dan regulasi yang dapat mendukung kesejahteraan, keadilan, dan pro rakyat.

Pasca bergulirnya reformasi, permasalahan regulasi di Indonesia kemudian menemukan bentuk barunya. Permasalahan regulasi pada masa pemerintahan orde baru, yang cenderung tersentralisasi, tidak hanya pada regulasi[15], namun juga dalam hal politik pemerintahan, yang kemudian pasca reformasi menjadi lebih terdesentralisasi dengan menganut konsep *good governance*, digagas oleh kalangan reformis.[16] Menurut Laporan Kajian yang dikeluarkan oleh Bappenas di tahun 2010, lebih terdesentralisasinya kekuasaan pemerintahan, dan politik pemerintahan, yang berasaskan desentralisasi dan otonomi daerah, berimplikasi pada regulasi yang yang bersifat sektoral, dan cenderung tidak harmonis dengan peraturan lain.[17] Gagasan desentralisasi tampaknya belum terimplementasikan dengan baik, terutama apabila meninjau paradigma regulasi saat ini masih cenderung sentralistis. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan berbagai praktik regulasi menempatkan pemerintah sebagai pemeran utama yang meregulasi hingga ke berbagai hal teknis yang seharusnya menjadi urusan daerah.[18] Over regulasi tersebut cenderung menggunakan Peraturan

11. Arif Hidayat dan Zaenal Arifin, "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia," Jurnal Ius Constituendum 4, no. 2 (15 Oktober 2019): hlm. 153, https://doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654.
12. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945
13. Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945
14. Sunarto, "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945," Integralistik 28, no. 1 (2017): hlm. 61, https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/view/11814.
15. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa "Presiden adalah pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat."
16. Irwan Waris, "Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance," Jurnal Kebijakan Publik 3, no. 1 (2012), 127.
17. Budhi Santoso, ed., Laporan Akhir Kajian Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah (Jakarta: Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), 2010), hlm. 1-2.
18. Viona Wijaya, "Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 10, no. 2 (2021), 172.

Menteri, yang kemudian menempatkannya sebagai kelompok regulasi dengan persoalan terbesar baik dari segi jumlah maupun kualitas (disharmoni, pertentangan, dan overlapping).[19] Sejalan dengan itu, kendala regulasi menurut Zainal Arifin Mochtar salah satunya adalah over regulasi pada peraturan menteri. Peraturan menteri memiliki porsi paling banyak dalam hal pendelegasian dari setiap UU, yang bisa menurunkan sekitar 16 hingga 17 peraturan menteri.[20] Pengendalian peraturan menteri juga sangat pelik, dikarenakan setiap menteri merasa memiliki kewenangan untuk mengatur, disisi lain terdapat pula doktrin "diskresi" yang semakin memperparah gejala over regulasi tersebut; ego sektoral antar kementerian tersebut memerlukan kelembagaan yang dapat menjadi pengontrol regulasi dalam hal harmonisasi dan sinkronisasi.

Permasalahan disharmoni hukum, tumpang tindih kebijakan, dan cita-cita untuk melakukan harmonisasi regulasi, tampaknya bukan persoalan baru di republik ini. Hal itu dapat tercermin pada rekomendasi dari hasil kajian yang disampaikan oleh Bappenas di tahun 2010[21], yang pada intinya: Pertama, penyusunan kebijakan harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dikarenakan sebagian besar tumpang tindih antar kebijakan, serta permasalahan dalam penerapannya disebabkan karena mengabaikan azas-azas tersebut; Kedua, ruang lingkup harmonisasi kebijakan adalah pada pengharmonisasian berbagai peraturan perundang-undangan keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian, keadilan kegunaan dan kejelasan hukum perlu dilakukan untuk mengatasi dan menghindari terjadinya disharmoni kebijakan; Ketiga, pengharmonisasian kebijakan yang tumpang tindih serta bermasalah, perlu dilakukan oleh kementerian Hukum dan HAM, serta koordinasi antar kelembagaan kementerian dan pemerintah lain yang memiliki fungsi perumusan, pengesahan, pelaksanaan hingga pemantauan dan peninjauan kebijakan.

Atas permasalahan ovregulasi tersebut, maka upaya untuk melakukan penataan regulasi dalam wujud harmonisasi dan sinkronisasi regulasi menjadi hal yang penting. Harmonisasi dan sinkronisasi regulasi menurut penulis harus menjawab beberapa permasalahan, yaitu: pertama, tumpang tindih regulasi antara pusat dan daerah, yang seharusnya memiliki konsistensi diatas hirarki peraturan perundang-undangan yang ada[22]; kedua, mensinkronkan regulasi antar kementerian[23] serta instansi pusat lainnya agar tidak saling bertabrakan dan berkontradiksi satu sama lain; ketiga, pengurangan regulasi daerah yang tidak perlu, sebagai jalan menuju efektifitas regulasi untuk efektivitas pelayanan publik.

Pengadopsian teknik legislasi metode omnibus law dapat menjadi salah satu cara menjawab tantangan penataan regulasi, utamanya dalam mencegah ketidakpastian hukum dalam pembentukan UU yang hanya memuat satu materi tertentu.[24] Karenanya, konsep penataan regulasi perlu dicermati di Indonesia yang pertama adalah pengaplikasian *omnibu slaw* sebagai instrumen penataan regulasi. Perbedaan karakteristik sistem hukum dan pemerintahan Indonesia yang lebih menganut doktrinal (*civil law*), daripada nondoktrinal (*common law*) membuat teknik omnibus perlu penyesuaian.[25] Penggunaan teknik omnibus law di samping

19. Wijaya, 172.
20. Zainal Arifin Mochtar, "Perihal Menata Regulasi," dalam Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, Cetakan Pertama (Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), hlm. 540.
21. Santoso, Laporan Akhir Kajian Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah, VII-4.
22. Wendra Yunaldi, "Reformasi Peraturan Perundang-Undangan: Menjaga Konsistensi Hirarki dan Muatan Materi Hukum," dalam Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia, Cetakan Pertama (Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2019), 113.
23. Yunaldi, bahkan menganggap perlunya regulasi kementerian untuk dihapuskan, dalam: Yunaldi, 128.
24. Pendapat Glen Krutz, sebagaimana dikutip oleh Bayu Dwi Anggono, dalam: Anggono, Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, 182 baca pula dalam:; Glen Krutz, Shitching a Ride: Omnibus Legisating in the U.S. Congress (United States of America: Ohio University Press, 2001), 141.
25. Osgar Sahim Matompo dan Wafda Vivid Izziyana, "Konsep Omnibus Law Dan Permasalahan Ruu Cipta Kerja," RECHTSTAAT NIEUW: Jurnal Ilmu Hukum 5, no. 1 (30 Oktober 2020): hlm. 175, https://doi.org/10.52429/rn.v5i1.14.

memberikan efektivitas, tapi juga berpotensi mengorbankan proses partisipasi publik. Maka dari itu, perlunya regulator dalam pengaplikasian teknik omnibus law tetap mematuhi putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian formil UU Cipta Kerja. Putusan tersebut mengamanatkan agar dalam pembentukan UU regulaor perlu memberikan ruang partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya (meaningfull participation).

Selanjutnya, adalah konsep harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Beberapa penyebab penataan regulasi perlu dilakukan di Indonesia adalah: (1) regulasi yang gemuk (hyper regulation); (2) regulasi yang saling bertentangan; (3) tumpang tindih (overlapping); (4) multi tafsir dan multi interpretasi; (5) inkonsistensi; (6) menciptakan beban yang tidak perlu; (7) biaya yang tinggi). Untuk mengatasi hal tersebut, perlu dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap peraturan perundangan, serta penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan.[26] Evaluasi peraturan perundang-undangan secara menyeluruh perlu dilakukan mengingat masih banyaknya regulasi bermasalah yang saling tumpang tindih, disharmoni, baik bersifat vertikal maupun horizontal. Penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan, perlu dilakukan untuk menghindari penyelundupan isu primordial, sektarian, kepentingan asing, dan ego sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, tahapan proses legislasi perlu menyerap aspirasi masyarakat yang seluas-luasnya.

Penegasan terkait urgensi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan adalah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019, yang secara eksplisit pada pasal 47, 54, 55, dan 58 mengatur terkait pengharmonisasian, pemantapan dan pembulatan suatu peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat hingga daerah. Berdasarkan pasal-pasal tersebut, mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan Rancangan UU dari Presiden, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dari Gubernur, pengkoordinasiannya dilakukan oleh menteri atau kepala lembaga bidang pembentukan peraturan perundangan. Lebih lanjut, dalam pasal 99A mengenai Kementerian atau Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan pasal-pasal tersebut selama belum terbentuk, maka tugas dan fungsinya tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Kementerian Hukum dan HAM). Berkenaan dengan itu, kelembagaan baru bidang legislasi, akan lebih jelas diterangkan dalam bab selanjutnya.

B.2.Kelembagaan baru Bidang Legislasi: Menjawab Tantangan Penataan Regulasi

Permasalahan regulasi saat ini, yang paling banyak ialah pada aspek pembentukan perundang-undangan yang secara berlebihan, dengan tidak mempertimbangkan arah prioritas dari pembangunan nasional. Terlebih lagi, dari sekian banyak peraturan perundang-undangan sebagian besar masih berkualitas rendah, baik dalam tataran pemerintah pusat maupun daerah yang hal itu tercermin pada implikasi yang dihasilkan berupa konflik norma, pasal-pasal yang multitafsir, inkonsisten serta tidak aplikatif.[27] Permasalahan regulasi yang berkualitas rendah, dapat ditinjau dari beberapa kriteria dan aspek , yaitu: pertama, terdapat konflik, beberapa pasal ketentuan aturan tersebut bertentangan dengan peraturan lainnya dalam hubungan hirarki vertikal ataupun horizontal; kedua, multitafsir, ketidakjelasan rumusan bahasa dalam pasal menimbulkan ketidakjelasan penafsiran, dan akhirnya sulit untuk dimengerti; inkonsisten, dalam suatu perundang-undangan ditemukan ketentuan yang tidak konsisten pengaturannya beserta norma turunannya; tidak operasional, hari ini berkenaan dengan asas daya guna, di mana sebuah peraturan perundang-undangan tidak memiliki fungsi guna dalam pengaturannya, akan tetapi masih berlaku, dan belum pernah memiliki aturan pelaksana.[28]

26. Arfan Faiz Muhlizi, "Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 6, no. 3 (18 Desember 2017): hlm. 360-362, https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i3.191.

27. Bappenas, Konsep Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi (Jakarta: Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan Direktorat Analisa Perundang-undangan, 2011), 1.

28. Bappenas, 7.

Muhammad Reza Winata, juga mengutip dari pendapat Helen Xanthaki, bahwa tujuan pelaksanaan legislasi yang perlu mendapatkan atensi ialah: pertama, efikasi (kemanjuran) peraturan; kedua, efektivitas, efisiensi, kejelasan, serta bahasa yang inklusif.[29] Namun, sejatinya pembentukan perundang-undangan juga tidak lepas dari peran politik hukum di dalamnya. Disamping terdapat beberapa teori pembentukan perundang-undangan yang baik, serta asas-asas legislasi itu sendiri yang tentu akan sangat menunjang kualitas dari produk legislasi. Mahfud MD, menyatakan, bahwa kredibilitas para pembentuk peraturan perundang-undangan saat ini perlu dipertanyakan, dikarenakan maraknya persoalan tekanan politik serta pragmatisme politik yang seringkali memperjualbelikan kepentingan dalam pembentukan perundang-undangan.[30] Atas kondisi ini, dengan menjadikan Pancasila sebagai kerangka etik daripada pembentukan perundang-undangan, program penataan regulasi menjadi sangat dibutuhkan.[31]

Menyikapi beberapa kondisi regulasi tersebut, sesuai dengan judul subbab ini, terlebih pula pada penjelasan dalam bab sebelumnya, penulis berkeyakinan, bahwa diperlukan adanya kelembagaan khusus bidang legislasi untuk melakukan penataan regulasi. Pembentukan kelembagaan baru khusus legislasi, sejatinya merupakan pilihan hukum (politik hukum) bagi presiden untuk menjalankan amanat UU Nomor 15 tahun 2019 yang secara eksplisit mengatur mengenai kementerian/kelembagaan baru bidang legislasi dalam beberapa pasalnya.[32] Gagasan pembentukan badan khusus legislasi nasional, yang direncanakan akan bernama Badan Regulasi Nasional[33] memang telah digagas oleh presiden Joko Widodo dalam janji kampanyenya pada pemilu tahun 2019.[34] Tugas dari badan regulasi nasional tersebut, pada pokoknya diproyeksikan akan meliputi: (1) perwakilan pemerintah dalam penyusunan prolegnas di DPR; (2) mewakili pemerintah dalam pengajuan RUU di luar prolegnas; (3) perancangan RUU dari presiden; (4) pengharmonisasian konsepsi RUU dari presiden; (5) mewakili presiden sebagai koordinator pembahasan RUU di DPR; (6) penerjemahan peraturan perundang-undangan; (7) evaluasi dan pemantauan pelaksanaan UU mewakili pemerintah, dan; (8) pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, dan rancangan Perda Provinsi.[35] Kelembagaan ini perlu digolongkan sebagai lembaga negara penunjang dibawah eksekutif (state auxialary body), karena tugas dan wewenangnya adalah untuk membantu tugas-tugas eksekutif dalam hal ini legislasi oleh Presiden. Contoh lembaga negara yang akan serupa dengan Badan Regulasi Nasional adalah Komisi Polisi Nasional (Kompolnas) dan Komisi Kejaksaan apabila ditinjau dari proses pemilihannya berdasarkan Perpres yang tidak melibatkan DPR, tetapi langsung menggunakan panitia seleksi dan Presiden.[36]

29. Muhammad Reza Winata, Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang : Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang (Depok: Raja Grafindo Persada, 2020), 23.
30. Wilma Silalahi, "Penataan Regulasi Berkualitas dalam rangka Terjaminnya Supremasi Hukum," Jurnal Hukum Progresif 8, no. 1 (30 April 2020), 60, https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66.
31. Silalahi, 60.
32. Beberapa pasal dalam UU nomor 15 tahun 2019 yang pada intinya menunjukkan akan adanya Kementerian/ Lembaga Pemerintah khusus dalam urusan Legislasi adalah Pasal 21; 23; 26; 47; 49; 54; 55; 85; 91; dan 99A
33. Mochamad Zhacky, "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional," detikNews, 13 November 2019, diakses 2021-11-09, https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional.
34. Andi Saputra, "Dijanjikan di Debat Presiden, Pusat Legislasi Nasional Urung Dibentuk Jokowi," detikNews, 23 Oktober 2019, diakses 2021-11-09, https://news.detik.com/berita/d-4756891/dijanjikan-di-debat-presiden-pusat-legislasi-nasional-urung-dibentuk-jokowi.
35. Saputra.
36. Rizki Ramadani, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 27, no. 1 (1 Januari 2020): hlm. 181, https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss1.art9.

Mengenai desain kelembagaan dari Badan Regulasi Nasional, terdapat beberapa hal yang perlu menjadi fokus utama, diantaranya adalah: Pertama, mengenai instrumen pengadaannya dapat diatur melalui Perpres sebagaimana Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Dengan begitu, mengenai kedudukannya akan sejajar dengan LPNK lainnya; Kedua, mengenai mekanisme pengisian jabatan, adalah dengan penunjukan melalui panitia seleksi oleh Presiden; Ketiga, tugas dan kewenangan lembaga ini diantaranya adalah: merumuskan rancangan undang-undang dan naskah akademik UU yang bersumber dari Presiden; melaksanakan peninjauan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan; Mengharmonisasi peraturan perundang-undangan; Pengguanaan *big data* yang dimiliki pemerintah dalam melakukan analisis kebijakan; Keempat, mengenai hubungannya dengan lembaga negara lain, mewakili pemerintah dalam pembentukan atau pengujian UU; Mengharmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan; Mengevaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Muhammad Reza Winata, memformulasikan bentuk dari lembaga khusus bidang legislasi ini, kedalam bentuk lembaga negara bantu (*state auxiliary body*) sebagaimana konsep lembaga negara independen oleh Zainal Arifin Mochtar. Berikut alasan yang dapat mempertegas kedudukan formulasi dari badan regulasi nasional sebagai lembaga negara independen versi Zainal Arifin Mochtar: pertama, struktur kelembagaan ini merupakan cabang kekuasaan eksekutif; kedua, proses pemilihan kepala badan ini bersifat penunjukan, bukan dengan seleksi terbuka; ketiga, dasar hukum pembentukannya sangat dimungkinkan melalui peraturan presiden, karenanya akan lebih cepat klasifikasi badan regulasi nasional adalah sebagai lembaga pemerintah non kementerian (LPNK).[37] Pembentukan badan regulasi nasional yang akan terfokus pada urusan pemerintahan dalam bidang legislasi, perlu dilakukan penyelarasan serta pengintegrasian kewenangan dengan struktur kementerian terkait, seperti Ditjen PP dan BPHN di Kemenkumham dalam hal peninjauan atau penyelarasan regulasi. Dalam hal relasi antara kementerian koordinator dan kantor staf presiden, tetap dapat mengawal program legislasi pemerintah, agar dapat berjalan bersesuaian dengan kebijakan presiden.[38]

Badan regulasi nasional sebagai lembaga khusus bidang legislasi harus menjadi rumpun kelembagaan negara independen, dan diharapkan dapat menjawab tantangan persoalan penataan regulasi. Badan ini, sesuai dengan cita-cita hukum dari penataan regulasi, untuk melakukan pemangkasan regulasi yang tidak terlalu diperlukan, dapat melakukan peninjauan, serta sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat hingga di tingkat daerah. Pelaksanaan pemantauan dan peninjauan perundang-undangan tersebut, ditujukan untuk memangkas regulasi yang saling tumpang tindih, dan tidak sinkron bahkan bertentangan satu sama lainnya baik dalam hubungan hierarki vertikal maupun horizontal.

Penggunaan metode pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan tersebut, dapat salah satunya menggunakan metode the *Cost And Benefit Analysis* (CBA).[39] Konsep ini pada dasarnya untuk mengukur dan membandingkan seluruh manfaat yang dapat diperoleh, serta seberapa besar beban yang harus ditanggung oleh para pihak terdampak dari suatu kebijakan dan atau regulasi tertentu, serta alternatif yang dapat dimungkinkan dalam membantu proses pengambilan keputusan. CBA, merupakan salah satu metode dari *Regulatory Impact Analysis* (RIA)[40], yang cara kerjanya adalah dengan melakukan analisa terhadap regulasi dengan pendekatan analitis tersistematis, terhadap permasalahan regulasi berkenaan dengan sarana dan teknik untuk menunjukkan dampak dari sebuah regulasi. Sebagai contoh, analisis mengenai dampak aturan pernah dilakukan dalam pengembangan usaha integrasi sawit sapi yang dipublikasikan dalam Forum

37. Muhammad Reza Winata dan Ibnu Hakam Musais, "Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 10, no. 2 (2021), 314-315.
38. Winata dan Musais, 318.
39. Ade Irawan Taufik, "Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 10, no. 2 (Agustus 2021), 297, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/713.
40. Taufik, 297.
41. Nyak Ilham dkk., "Pengembangan Usaha Integrasi Sawit Sapi: Dukungan Legislasi Dan Stakeholder," Forum penelitian Agro Ekonomi 39, no. 1 (23 Juni 2021): hlm. 1, https://doi.org/10.21082/fae.v39n1.2021.1-9.

penelitian Agro Ekonomi.[41] Kajian tersebut merekomendasikan agar bagaimana melalui dukungan regulasi, petani pelaku usaha integrasi sawit-sapi dapat dengan mudah mengakses teknologi, penyuluhan, pelayanan kesehatan ternak, serta akses bahan baku berupa bungkil inti sawit.[42] Dalam kajian ini, pengkajian yang dilakukan melibatkan berbagai macam analisis multidisiplin ilmu terhadap regulasi, dalam hal potensi faktual kegiatan usaha terhadap ekonomi, serta manfaat teknis efisiensi pertanian-peternakan.

Metode CBA, atau disebut juga analisis manfaat biaya (AMB), juga pernah dilakukan oleh Bappenas dalam melakukan peninjauan terhadap 47 regulasi terkait usaha mikro dan menengah pada tahun 2018. Tahapan daripada AMB/CBA secara rinci nya telah dijelaskan pula oleh Boardman dkk, sebagaimana dikutip oleh Choky Risda Ramadhan yaitu: (1) menjelaskan tujuan AMB/CBA, dalam bagian ini, akan memuat landasan berpikir mengenai tujuan penyusunan AMB/CBA mengenai suatu kebijakan yang akan diambil. Bagian ini sangat penting, dikarenakan akan memberikan penjelasan mengenai spesifikasi kebijakan publik tersebut[43]; (2) rincian kebijakan/program, dalam tahapan kedua ini, penyusun menjelaskan tentang berbagai program kebijakan yang akan mungkin dilakukan. Analisis yang dilakukan akan memuat dan mempertimbangkan berbagai dampak dari kebijakan yang akan diambil[44]; (3) tentukan penerima manfaat dan penanggung biaya/beban, dalam tahapan ini, penyusun akan menentukan siapa saja stake holder yang akan terpengaruh dari sebuah kebijakan. Pihak-pihak tersebut dapat berupa penerima manfaat, ataupun pihak yang terdampak kerugian langsung dari sebuah kebijakan[45]; (4) identifikasi manfaat dan biaya, dalam bagian ini akan memuat mengenai identifikasi manfaat, serta biaya yang dibutuhkan dalam realisasi suatu program kebijakan. Bagian ini juga sangat penting, karena akan membuat inventarisasi permasalahan, ataupun kemanfaatan debit suatu kebijakan yang akan dicanangkan[46]; (5) memprediksi dampak kuantitatif selama jangka waktu kebijakan/program, dalam bagian ini, analisis harus menjelaskan mengenai dampak sebab akibat dari suatu program kebijakan terhadap kondisi manusia. Proses ini juga dapat dilakukan dengan melakukan peninjauan terhadap hasil riset saintifik, atau literatur ilmiah berkaitan dengan kebijakan[47]; (6) menilai keseluruhan dampak secara moneter, bagian ini analis akan menjelaskan mengenai signifikansi manfaat/biaya yang timbul dari kebijakan secara kuantitatif dengan memberikan valuasi moneter atas suatu kebijakan[48]; (7) diskon manfaat biaya sesuai waktu operasional kebijakan tersebut, dalam tahap ini, analis melakukan pengkajian terhadap operasional kebijakan yang terjadi selama kurun waktu tertentu, dengan menggabungkan manfaat dan biaya ditahun yang berbeda. Pada intinya, konsep ini akan melakukan analisis terhadap manfaat dan biaya di masa depan dengan tolak ukur manfaat berdasarkan analisis operasional kebijakan dalam kurun waktu tertentu.[49] (8) penghitungan total dan valuasi saat ini untuk setiap alternatif, tahapan ini adalah mengukur manfaat dikurangi seluruh biaya yang telah dikonversikan dengan valuasi saat ini. Kebijakan akan bernilai positif, apabila nilai dari valuasi manfaat lebih tinggi daripada valuasi biaya kebijakan saat ini. Penghitungan dilakukan untuk memformulasikan segala program kebijakan yang akan ditemukan manfaatnya yang terbesar.[50] (9) analisa sensitifitas, beberapa analisis yang dilakukan sebelumnya, perlu dipahami merupakan sebuah prediksi-prediksi berdasarkan data dan asumsi tertentu. Sehingga dalam pengaplikasiannya terdapat ketidakpastian tentang asumsi baik dampak yang akan di prediksi melalui penilaian moneter, manfaat biaya, ataupun nilai diskon sosial sesuai unit dari setiap dampak.

42. Ilham dkk., 2-7.
43. Anthony E. Boardman dkk., Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice, Fifth Edition (United Kingdom: Cambridge University Press, 2018), 6.
44. Anthony E. Boardman dkk., 6.
45. Anthony E. Boardman dkk., 7.
46. Anthony E. Boardman dkk., 8.
47. Anthony E. Boardman dkk., 10.
48. Anthony E. Boardman dkk., 12.
49. Anthony E. Boardman dkk., 13.
50. Anthony E. Boardman dkk., 14.

Untuk mengatasi ketidakpastian tersebut, maka penyusun sebisa mungkin melakukan analisis sensitifitas yang menunjukkan parameter-parameter dengan nilai rekomendasi "lakukan (go)" atau "jangan lakukan (no go)"; dapat juga bernilai "kemungkinan besar", "optimis", "pesimis".[51] (10) pembuatan rekomendasi. Tahapan pembuatan rekomendasi ini, oleh penyusun akan dilakukan rekomendasi atas kebijakan yang memiliki total nilai tertinggi. Rekomendasi kebijakan yang diberikan, berarti memiliki tingkat efisiensi serta manfaat-biaya yang terbaik.[52]

Dalam melakukan proses peninjauan, pemantauan, serta upaya untuk merealisasikan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, badan ini dapat menggunakan metode CBA tersebut. Upaya-upaya tersebut tentu juga perlu diimbangi dengan membuka keran partisipasi masyarakat, untuk menyalurkan aspirasinya kepada badan regulasi nasional sebagai pusat kegiatan legislasi pemerintah. Kontruksi peninjauan peraturan perundang-undangan yang partisipatif tersebut, kemudian akan lebih banyak diuraikan mengenai sistem, teknis dan mekanismenya dalam subbab selanjutnya.

B.3. Konstruksi Evaluasi dan pemantauan Peraturan Perundang-Undangan Partisipatif oleh Lembaga Khusus Bidang Regulasi

Evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan, lazim dikenal sebagai eksekutif *review* apabila dilakukan oleh lembaga eksekutif, sedangkan apabila dilakukan oleh lembaga legislatif dikenal sebagai *legislatif review*, serta apabila terjadi dalam kekuasaan yudikatif, maka disebutlah *judicial review*. Review tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan harmonisasi peraturan perundang-undangan, agar tidak tumpang tindih, ataupun agar sesuai dengan kriteria-kriteria yang diinginkan oleh tujuan nasional. *Review* peraturan perundang-undangan di rumpun eksekutif, sebenarnya telah berjalan sejak lama, seperti contoh, pada tahun 2011, terdapat 4000 perda di Indonesia dibatalkan oleh kementerian Hukum dan HAM, yang dinilai tidak cocok untuk diterapkan di masyarakat[53]. Selanjutnya, pada tahun 2016 sebanyak 3143 Perda dibatalkan oleh Kemendagri, dikarenakan dinilai menghambat iklim investasi.[54] Reviu tersebut seharusnya dapat pula melibatkan publik sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembuatan atau pembatalan kebijakan. Dengan begitu, kualitas kebijakan yang dihasilkan tidak hanya bertumpukan pada kepentingan bisnis, tetapi juga pro rakyat. Namun, pada akhirnya pada tahun Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 137/PUU-XIII/2015 mencabut kewenangan Mendagri untuk membatalkan Perda tersebut.[55]

Pasca berlakunya UU 15 tahun 2019, khususnya dengan penambahan pasal 95A dan 95B mempertegas posisi kedudukan pemerintah sebagai salah satu dari pelaksana fungsi evaluasi dan pemantauan disamping DPR dan DPD. Selanjutnya, berdasarkan ketentuan pasal 99A, yang mengisyaratkan pembentukan kementerian atau lembaga baru pemerintahan di bidang legislasi, mengamanatkan juga pelaksanaan evaluasi dan pemantauan tersebut tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan bidang hukum. Berdasarkan hal itu, dapat dipahami bahwa kementerian tersebut adalah Kementerian Hukum dan HAM, melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Berdasarkan Perpres nomor 44 tahun 2015 tentang

51. Anthony E. Boardman dkk., 14.
52. Choky Risda Ramadhan, "Analisis Manfaat-Biaya Dalam Pembentukan Regulasi Praktik, Kritik, Dan Instrumen Demokratik," Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional 10, no. 2 (2021), 232.
53. "Empat ribu Perda di Indonesia Dibatalkan," Website Kementerian Hukum dan HAM, Media Publikasi Perundang-Undangan dan Informasi Hukum, 2011, diakses 2021-10-26, http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1316:empat-ribu-perda-di-indonesia-dibatalkan&catid=111:kilas-berita-hukum-dan-puu&Itemid=179.
54. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan Sumber: https://setkab.go.id," Website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Setkab.go.id, 2016, diakses 2021-10-26 /kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/.
55. Redaksi JDIH Batanghari, "Mendagri Sayangkan Keputusan MK Cabut Kewenangan Batalkan Perda," Website Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Batanghari, JDIH Kabupaten Batanghari, 2018, diakses 2021-10-26, https://jdih.batangharikab.go.id/berita/4/mendagri-sayangkan-keputusan-mk-cabut-kewenangan-batalkan-perda.

Kementerian Hukum dan HAM, dan Permenkumham nomor 29 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, sejatinya BPHN telah melakukan fungsi evaluasi dan pemantauan Peraturan Perundang-undangan bahkan sebelum UU 15 tahun 2019 lahir. Maka dari itu, evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan, bukanlah merupakan hal yang sangat baru.

Mekanisme evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dibawah komando BPHN, dilakukan dengan tahapan[56]: Pertama, Inventarisasi bahan, hal ini mencakup pengumpulan perundang-undangan yang diperlukan dalam proses evaluasi peraturan perundang-undangan meliputi: Putusan MK, Putusan MA, Putusan Pengadilan yang telah *Incracht*, Perjanjian Internasional terkait, Hasil penelitian serta kajian hukum/non hukum, Kebijakan Pemerintah, dan Masukan masyarakat; Kedua, tahap Evaluasi, hal ini dilakukan dengan menggunakan analisa terhadap peraturan perundang-undangan dengan beberapa dimensi, yaitu: dimensi pancasila, Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan, Disharmoni Pengaturan, Kejelasan Rumusan, Kesesuaian Asas Bidang Hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan serta dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan; Ketiga, perumusan rekomendasi, disini BPHN memberikan saran berdasarkan hasil evaluasi yang telah dilakukan sebelumnya untuk dimasukkan kedalam Prolegnas, Progsun PP, Progsun Perpres, Program pembentukan Perda, dan lain sebagainya; Keempat, adalah Laporan hasil evaluasi, hal ini dilakukan sesuai kebutuhan masing-masing instansi.

Pembentukan Kementerian/Lembaga baru khusus bidang legislasi, sejatinya perlu memiliki semangat yang senafas dengan tujuan penataan regulasi, sehingga berbagai permasalahan regulasi yang sekian lama menjangkiti Indonesia dapat segera terselesaikan. Dengan lahirnya lembaga khusus bidang legislasi, seharusnya partisipasi masyarakat dapat terserap seluas-luasnya khususnya dalam legislasi oleh presiden. Hal tersebut juga berlaku dalam hal evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undang yang juga harus dapat melibatkan publik secara luas. Terkait dengan evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan, lembaga khusus bidang legislasi harus menekankan prinsip partisipasi publik yang bermakna (meaningful participation). Meaningfull participation dilandaskan pada putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan tiga prasyarat atas partisipasi masyarakat: hak-hak masyarakat untuk didengar pendapatnya, dipertimbangkan, dan mendapatkan jawaban atas pendapat yang diberikan.[57]

Salah satu bentuk upaya Pemerintah dan DPR untuk memperluas jangkauan partisipasi publik, ialah dengan pemanfaatan teknologi informasi, dalam bentuk platform website Pemerintah dan DPR yang menyediakan informasi terkait perundang-undangan.[58] Pemanfaatan teknologi informasi tersebut, memang sudah cukup baik[59], akan tetapi perlu ditingkatkan kembali untuk mewujudkan partisipasi masyarakat yang lebih efektif. Hal ini perlu dikembangkan oleh Lembaga Regulasi Nasional nantinya. Hal tersebut akan menjadi penting, terutama dalam peninjauan terhadap UU yang diciptakan melalui teknik legislasi omnibus. Dari realitas legislasi UU Ciptakerja, peraturan tersebut memiliki 11 cluster, dan mencabut 82 ketentuan dalam berbagai UU. Dengan segala kerumitannya, dan kompleksitas UU Cipta Kerja, maka

56. BPHN, "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan nomor PHN-HN.01.03-07" (Kementerian Hukum dan HAM, 31 Desember 2019), diakses 2021-11-11 https://bphn.go.id/data/documents/bphn_pedoman_evaluasi_puu_2020.pdf.pdf, 8-17.

57. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 393.

58. Terhadap akses database perundang-undangan, masyarakat dapat mengakses JDIH yang disediakan oleh Kemenkumham, kemudian untuk mengetahui tahapan legislasi suatu RUU, dapat diakses pula website DPR: www.dpr.go.id , kemudian terdapat pula website Simas PUU untuk menampung aspirasi masyarakat secara online. Fahmi Ramadhan Firdaus, Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang Yang Partisipatif, Cetakan Pertama (Banyumas, Jawa Tengah: Amerta Media, 2021), 106.

59. Firdaus, 106.

60. Moch Marsa Taufiqurrohman, Zaki Priambudi, dan Avina Nakita Octavia, "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat," Jurnal Legislasi Indonesia 18, no. 1 (Maret 2021), 8.

peninjauan dapat dilakukan memanfaatkan *platform website*, ataupun aplikasi untuk menampung aspirasi masyarakat. Mekanisme peninjauan dengan platform aspirasi *online* ini, dapat diwujudkan pemerintah untuk memberikan ruang partisipasi, utamanya dalam wujud penyerapan aspirasi. Petisi memiliki peluang yang besar untuk menjangkau partisipasi masyarakat yang jelas dan responsif[60]. Hal ini dapat diadopsi oleh Lembaga Regulasi Nasional yang baru, khususnya dalam salah satu teknik serap aspirasi untuk evaluasi dan pemantauan peraturan perundang-undangan. Petisi *online* seperti change.org Indonesia, merupakan bukti empiris dari pemanfaatan platform website yang mampu membantu memfasilitasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.[61] Pemanfaatan platform petisi online sebagai media partisipasi publik dalam proses pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan, tidak hanya akan memberikan efektivitas, tetapi juga partisipasi masyarakat yang semakin luas, dan mudah diakses. Teknik peninjauan ini tentu dapat diaplikasikan tidak hanya pada UU yang dihasilkan dengan teknik legislasi omnibus, tetapi juga pada legislasi konvensional.

Selanjutnya, hal yang perlu ada dalam Lembaga khusus bidang Regulasi adalah pemanfaatan Teknologi Kecerdasan Buatan (*Artificial Intelligence/AI*) dalam hal Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan. Penggunaan teknologi *artificial intelligence* dalam evaluasi peraturan perundang-undangan dapat berfungsi sebagai cara untuk menganalisis implikasi suatu aturan atau masalah hukum menggunakan pengenalan AI pada basis data dan informasi. Beberapa negara yang telah mengadopsi AI sebagai pembuat rekomendasi kepada regulator, diantaranya adalah Inggris, Singapura, India, Canada, dan Malta.[62] Beberapa negara tersebut mengadopsi artificial intelligence sebagai sistem penganalisa informasi, yang berguna untuk mendukung banyak pekerjaan, termasuk memberi rekomendasi kepada pembuat kebijakan. Lebih lanjut, artificial intelligence dapat memastikan apakah sebuah draft rancangan telah memenuhi kriteria baik dari formal dan materialnya (substansi).[63] Hal yang tidak kalah pentingnya, adalah penggunaan analisis big data dalam pengelolaan informasi yang dapat menunjang pemerintah untuk melakukan transparansi kinerja, meningkatkan efisiensi, efektivitas, dalam pembentukan kebijakan.[64] Lebih konkrit lagi, wujud peninjauan peraturan perundang-undangan menggunakan *artificial intelligence* diaplikasikan ke dalam mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat.[65] Seluruh data yang ada kemudian dikelola untuk menjadi kajian lebih lanjut sebagai bahan pertimbangan regulator untuk evaluasi peraturan perundang-undangan. Hal ini akan menjawab tantangan akan kebutuhan masyarakat yang sangat dinamis, berkemajuan, dan partisipatif.

Penggunaan *artificial intelligence* dalam legislasi juga dapat diaplikasikan, mulai dari proses perancangan suatu produk perundang-undangan.[66] Kemampuan *artificial intelligence* dalam menganalisa permasalahan, memprediksi suatu hasil yang akurat, serta pemeringkatan atas variabel tertentu, merupakan potensi yang akan membawa manfaat apabila di adopsi oleh perancang undang-undang. Penggunaan *artificial intelligence* dalam perancangan UU, dapat diterapkan menggunakan sistem pakar yang dapat memproses pengetahuan pemahaman baik secara praktis dan teoritis pada suatu objek/domain tertentu.[67] Pengetahuan yang digunakan dalam sistem pakar dapat diartikan sebagai pemahaman akan rangkaian informasi atas gejala diagnosa, sebab-akibat, aksi-reaksi tentang suatu domain tertentu. Penggunaan *artificial intelligence*

61. Rahma Simamora, "Petisi Online sebagai Alat Advokasi Kebijakan: Studi Kasus Change.Org Indonesia Periode 2015-2016," Jurnal Komunikasi Indonesia 6, no. 1 (3 Januari 2018), 65, https://doi.org/10.7454/jki.v6i1.8617.
62. Kate MacDonald dan Lofred Madzou, "AI is here. This is how it can benefit everyone," weforum.org (blog), 2020, diakses 2022-08-23, https://www.weforum.org/agenda/2020/09/ai-is-here-this-is-how-it-can-benefit-everyone/.
63. R D Putranto, S Dewi, dan I Perwira, "Big Data Based Law in the Process of Forming Legislation in Indonesia," Utopía y Praxis Latinoamericana 25, no. 2 (2020), 120.
64. Putranto, Dewi, dan Perwira, 121.
65. Putranto, Dewi, dan Perwira, 122.
66. Paulus Wisnu Yudoprakoso, . ". Kecerdasan Buatan (Artificial Intelligence) Sebagai Alat Bantu Proses Penyusunan Undang-Undang dalam Upaya Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Di Indonesia," Artificial Intelligence, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, 1, no. 1 (2019): hlm. 454.
67. Yudoprakoso, 456.

dalam pembuatan kebijakan, ataupun perancangan UU, tentu tidak dijadikan sebagai jalan utama untuk pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan tentu tetap harus dilakukan oleh manusia yang memiliki kewenangan atasnya. penggunaan artificial intelligence pada dasarnya digunakan sebagai asistensi perancang UU dalam berbagai pencarian variabel, analisa permasalahan, prediksi-prediksi, serta hal lainnya yang dapat mendukung kegiatan perancangan UU. Berkaitan dengan itu, maka penggunaan *artificial intelligence* dalam kegiatan evaluasi dan pemantauan (evaluasi) terhadap peraturan perundang-undangan, dapat berfungsi sebagai asistensi perancang UU dalam menganalisa informasi dan data hingga pemecahan berbagai permasalahan perundang-undangan, terutama dalam hal harmonisasi dan sinkronisasi.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Desain kelembagaan baru bidang legislasi dapat dikategorikan sebagai lembaga negara penunjang (auxialary state body). Pertimbangannya adalah karena menyangkut tugasnya dan tanggung jawabnya yang akan membantu kinerja legislasi oleh presiden. Kelembagaan baru bidang legislasi yaitu Badan Regulasi Nasional diharapkan dapat mewujudkan cita-cita penataan regulasi yaitu produk legislasi yang ramping, berkualitas, efektif, efisien, dan aplikatif baik dalam tingkat regulasi pusat, hingga daerah. Kewenangan badan regulasi nasional untuk melakukan peninjauan peraturan perundang-undangan, juga diharapkan dapat menjadi peluang untuk mewujudkan proses yang partisipatif namun tetap efisien, dengan memanfaatkan berbagai kemajuan di dalam bidang teknologi yang ada.

C.2. Saran

Untuk dapat melakukan tugasnya secara efektif dan efisien, pembentukan badan regulasi nasional harus disertai dengan sinkronisasi dan pengintegrasian kewenangan yang hampir serupa dengan beberapa lembaga di bawah kementerian lainnya. Konsep CBA/RIA dapat dijadikan sebagai metode analisis dalam peninjauan peraturan perundang-undangan. Selain itu, juga perlu disiapkan mekanisme untuk publik dalam memberikan masukan atas peraturan perundang-undangan. Evaluasi dan pemantauan regulasi yang partisipatif, perlu memanfaatkan perkembangan teknologi yang ada, agar pelaksanaannya lebih cepat, efisien, dan partisipatif.

Daftar Pustaka

Anggono, Bayu Dwi. 2020. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jalan Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).

Anthony E. Boardman, David H. Greenberg, Aidan R. Vining, dan David L. Weimer. 2018. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Fifth Edition. United Kingdom: Cambridge University Press.

Arundhati, Gautama Budhi, Eddy Mulyono, Dairani, Rosita Indrayati, dan Pratiwi Puspito Andhini, ed. 2017. *Prosiding Konferensi Nasiona Hukum Tata Negara ke-4: Penataan Regulasi di Indonesia*. Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember.

Bappenas. 2011. *Konsep Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan Direktorat Analisa Perundang-undangan.

Firdaus, Fahmi Ramadhan. 2021. *Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang Yang Partisipatif*. Cetakan Pertama. Banyumas, Jawa Tengah: Amerta Media.

Krutz, Glen. 2001. *Shitching a Ride: Omnibus Legisating in the U.S. Congress*. United States of America: Ohio University Press.

Santoso, Budhi, ed. 2010. *Laporan Akhir Kajian Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Jakarta: Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

Winata, Muhammad Reza. 2020. *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang : Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Raja Grafindo Persada.

Yunaldi, Wendra. 2019. "Reformasi Peraturan Perundang-Undangan: Menjaga Konsistensi Hirarki dan Muatan Materi Hukum." Dalam *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK).

Zainal Arifin Mochtar. 2019. "Perihal Menata Regulasi." Dalam *Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK).

Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (27 April 2020): 17. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.389.

Azhar, Muhamad. "Omnibus Law sebagai Solusi Hiperregulasi Menuju Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (10 Februari 2019): 170–78. https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.170-178.

Fitryantica, Agnes. "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus Law. pdf." *Jurnal Gema Keadilan* 6, no. 3 (November 2019).

Hidayat, Arif, dan Zaenal Arifin. "Politik Hukum Legislasi Sebagai Socio-Equilibrium Di Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum* 4, no. 2 (15 Oktober 2019). https://doi.org/10.26623/jic.v4i2.1654.

Ilham, Nyak, Nfn Ashari, Igap Mahendri, dan S. Wulandari. "Pengembangan Usaha Integrasi Sawit Sapi: Dukungan Legislasi Dan Stakeholder." *Forum penelitian Agro Ekonomi* 39, no. 1 (23 Juni 2021): 1. https://doi.org/10.21082/fae.v39n1.2021.1-9.

Marzuki, Marzuki, Husni Djalil, dan Mujibussalim Mujibussalim. "Kedudukan Badan Pembinaan Hukum Nasional Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi." *Syiah Kuala Law Journal* 1, no. 3 (14 Desember 2017): 65–83. https://doi.org/10.24815/sklj.v1i3.9639.

Matompo, Osgar Sahim, dan Wafda Vivid Izziyana. "Konsep Omnibus Law dan Permasalahan RUU Cipta Kerja." *RECHTSTAAT NIEUW: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 1 (30 Oktober 2020): 22–29. https://doi.org/10.52429/rn.v5i1.14.

Muhlizi, Arfan Faiz. "Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6, no. 3 (18 Desember 2017): 349. https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i3.191.

Prabowo, Adhi Setyo, Andhika Nugraha Triputra, dan Yoyok Junaidi. "Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia." *Pamator Journal* 13, no. 1 (4 April 2020): 1–6. https://doi.org/10.21107/pamator.v13i1.6923.

Putranto, R D, S Dewi, dan I Perwira. "Big Data Based Law in the Process of Forming Legislation in Indonesia." *Utopía y Praxis Latinoamericana* 25, no. 2 (2020).

Ramadhan, Choky Risda. "Analisis Manfaat-Biaya Dalam Pembentukan Regulasi Praktik, Kritik, Dan Instrumen Demokratik." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 19.

Ridlwan, Zulkarnain. "Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat." *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (21 Maret 2014). https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v5no2.56.

Silalahi, Wilma. "Penataan Regulasi Berkualitas dalam rangka Terjaminnya Supremasi Hukum." *Jurnal Hukum Progresif* 8, no. 1 (30 April 2020): 56–66. https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66.

Silalahi, Wilma. "Penataan Regulasi Berkualitas Dalam Rangka Terjaminnya Supremasi Hukum." *Jurnal Hukum Progresif* 8, no. 1 (30 April 2020): 56–66. https://doi.org/10.14710/hp.8.1.56-66.

Simamora, Rahma. "Petisi Online sebagai Alat Advokasi Kebijakan: Studi Kasus Change.Org Indonesia Periode 2015-2016." *Jurnal Komunikasi Indonesia* 6, no. 1 (3 Januari 2018): 57–67. https://doi.org/10.7454/jki.v6i1.8617.

Sulaiman. "Epistemologi Negara Hukum Indonesia (Rekonseptualisasi Hukum Indonesia)." *Seminar Nasional Hukum UNNES* 2, no. 1 (2016).

Sunarto. "Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945." *Integralistik* 28, no. 1 (2017). https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/view/11814.

Sururi, Ahmad. "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi Dan Harmonis." *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (4 Januari 2018). https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v1i2.493.

Susetio, Wasis. "Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Agraria." *Lex Jurnalica* 10, no. 3 (2013).

Taufik, Ade Irawan. "Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (Agustus 2021). https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/713.

Taufiqurrohman, Moch Marsa, Zaki Priambudi, dan Avina Nakita Octavia. "Mengatur Petisi Di Dalam Peraturan Perundang-Undangan Upaya Penguatan Posisi Masyarakat Terhadap Negara Dalam Kerangka Perlindungan Kebebasan Berpendapat." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (Maret 2021).

Waris, Irwan. "Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance." *Jurnal Kebijakan Publik* 3, no. 1 (2012): 10.

Wijaya, Viona. "Perubahan Paradigma Penataan Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021).

Winata, Muhammad Reza, dan Ibnu Hakam Musais. "Menggagas Formulasi Badan Regulasi Nasional Sebagai Solusi Reformasi Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 19.

Yudoprakoso, Paulus Wisnu. . ". Kecerdasan Buatan (Artificial Intelligence) Sebagai Alat Bantu Proses Penyusunan Undang-Undang Dalam Upaya Menghadapi Revolusi Industri 4.0 Di Indonesia." *Artificial Intelligence*, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, 1, no. 1 (2019): 12.

BPHN. "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan nomor PHN-HN.01.03-07." Kementerian Hukum dan HAM, 31 Desember 2019. diakses 2021-11-11. https://bphn.go.id/data/documents/bphn_pedoman_evaluasi_puu_2020.pdf.pdf

Elnizar, Normand Edwin. "Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi." Artikel. *hukumonline* (blog), 5 Desember 2018, diakses 2021-10-28 https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/.

Media Publikasi Perundang-Undangan dan Informasi Hukum. "Empat ribu Perda di Indonesia Dibatalkan." Website Kementerian Hukum dan HAM, 2011, diakses 2021-10-26. http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1316:empat-ribu-perda-di-indonesia-dibatalkan&catid=111:kilas-berita-hukum-dan-puu&Itemid=179.

Hermann, Mario, Tobias Pentek, dan Boris Otto. "Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios." Koloa, HI, USA: IEEE, 2016, diakses 2021-10-26. https://ieeexplore.ieee.org/document/7427673

CNN Indonesia. "Jokowi: Regulasi Tumpang Tindih dan Rumit Harus Kita Sudahi." 14 Agustus 2020. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200814112752-32-535678/jokowi-regulasi-tumpang-tindih-dan-rumit-harus-kita-sudahi.

Tempo.co. "Jokowi Sebut Omnibus Law untuk Mengatasi Regulasi yang Tumpang Tindih." 26 Agustus 2020, diakses 2021-10-28. https://nasional.tempo.co/read/1379666/jokowi-sebut-omnibus-law-untuk-mengatasi-regulasi-yang-tumpang-tindih

Kate MacDonald dan Lofred Madzou. "AI is here. This is how it can benefit everyone." *weforum.org* (blog), 2020, diakses 2022-08-23. https://www.weforum.org/agenda/2020/09/ai-is-here-this-is-how-it-can-benefit-everyone/.

Setkab.go.id. "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan Sumber: https://setkab.go.id." Website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2016, diakses 2021-10-26. /kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/.

Kuwado, Fabian Januaris, Jessi Carina, dan Rakhmat Nur Hakim. "Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional." *Kompas.com*. 17 Januari 2019, diakses 2021-11-11. https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional.

Mahendra, A.A. Oka. "Harmonisasi Peraturan Perunfang-undangan." *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan* (blog), 29 Maret 2010, diakses 2021-10-11. http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180.

JDIH Kabupaten Batanghari. "Mendagri Sayangkan Keputusan MK Cabut Kewenangan Batalkan Perda." Website Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Batanghari, 2018, diakses 2021-10-26. https://jdih.batangharikab.go.id/berita/4/mendagri-sayangkan-keputusan-mk-cabut-kewenangan-batalkan-perda.

Mochamad Zhacky. "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional." *detikNews*. 13 November 2019, diakses 2021-11-09. https://news.detik.com/berita/d-4782962/mensesneg-pusat-legislasi-nasional-namanya-badan-regulasi-nasional.

Oktavia, Gosanna. "Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan." Kliping berita. *Ombudsman.go.id* (blog), 6 Februari 2020, diakses 2021-11-09. https://ombudsman.go.id/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan.

CNN Indonesia. "Partisipasi Minim-Abai HAM Disorot di Penyusunan Omnibus Law." 16 Oktober 2020, diakses 2021-11-09. https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-law.

Rahman, Taufik. "Yasonna Minta Kepala Daerah Tak Buat Banyak Perda: Sudah Over Regulasi." *Kumparan*. 13 November 2019, diakses 2021-10-28. https://kumparan.com/kumparannews/yasonna-minta-kepala-daerah-tak-buat-banyak-perda-sudah-over-regulasi-1sFJBmi9oBT

Saputra, Andi. "Dijanjikan di Debat Presiden, Pusat Legislasi Nasional Urung Dibentuk Jokowi." *detikNews*. 23 Oktober 2019, diakses 2021-11-09. https://news.detik.com/berita/d-4756891/dijanjikan-di-debat-presiden-pusat-legislasi-nasional-urung-dibentuk-jokowi.

Problematika TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan dan Peluang *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi

Desip Trinanda[1a], Yuliandri[2b], Khairul Fahmi[2c]
[1]Magister Ilmu Hukum Universitas Andalas
[23]Fakultas Hukum Universitas Andalas
Email: [a]desipcaniago@gmail.com, [b]Andri1962@yahoo.com, [c]khairulfahmi@law.unand.ac.id
Naskah diterima: 30/11/2022, direvisi: 15/9/2022, disetujui: 17/9/2022

Abstract

In the course of the Indonesian state administration, the People's Consultative Assembly (MPR) underwent a transformation from the highest state institution to a high state institution. This transformation has implications for the authority of the MPR, where before the Amendment to the 1945 Constitution (UUD 1945) the MPR was authorized to issue the MPR/S TAP, while after the Amendment to the 1945 Constitution it was not authorized. After the enactment of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislations as amended by Law of the Republic of Indonesia Number 15 of 2019 concerning Amendments to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislations and amended again by Law Law of the Republic of Indonesia Number 13 of 2022 concerning the Second Amendment to Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation (UU PPP), TAP MPR/S is re-entered into the hierarchy of legislation as regulated in Article 7 letter b. This creates serious problems in the concept of a constitutional state in Indonesia and at the same time harms the constitutional rights of citizens. The reason is that there is no state institution authorized to examine the TAP MPR/S if it is found to be contrary to the 1945 Constitution. This research uses a normative legal research method with a statute approach and a conceptual approach. The results showed that the TAP MPR which is still valid now is still binding even though the MPR is no longer authorized to issue the TAP MPR/S. This study provides recommendations, namely; first, the prevailing TAP MPR/S must be converted into law so that it can be tested before the Constitutional Court; and second, the Constitutional Court must interpret the constitution by accepting the request for a judicial review of the TAP MPR/S against the 1945 Constitution as long as the TAP MPR/S that is still in effect has not been converted into law.

Keywords: *MPR: TAP MPR/S: Hierarchy of Legislation: Constitutional Court: Judicial Review.*

Abstrak

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengalami transformasi dari lembaga tertinggi negara kepada lembaga tinggi negara. Transformasi tersebut berimplikasi terhadap kewenangan MPR, dimana sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945) MPR berwenang mengeluarkan TAP MPR/S sedangkan pasca Amandemen UUD 1945 menjadi tidak berwenang. Setelah diberlakukannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan diubah kembali dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), TAP MPR/S dimasukkan kembali kedalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf b. Hal itu menimbulkan problematika serius dalam konsep negara hukum Indonesia dan sekaligus merugikan hak konstitusional warga negara. Pasalnya tidak ada lembaga negara yang berwenang menguji TAP MPR/S jika ditemukan bertentangan dengan UUD 1945. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa TAP MPR yang masih berlaku sekarang masih mengikat keluar meskipun MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan TAP MPR/S. Penelitian ini memberikan rekomendasi yaitu; *pertama*, TAP MPR/S yang berlaku mesti diubah menjadi undang-undang supaya dapat diuji ke Mahkamah Konstitusi; dan *kedua*, Mahkamah Konstitusi mesti melakukan penafsiran konstitusi dengan menerima permohoanan *judicial review* TAP MPR/S terhadap UUD 1945 sepanjang TAP MPR/S yang masih berlaku belum diubah menjadi Undang-undang.

Kata Kunci: MPR: TAP MPR/S: Hierarki Peraturan Perundang-undangan: Mahkamah Konstitusi: *Judicial Review.*

A. Pendahuluan

Telah terjadi pasang surut kelembagaan MPR sebelum dan sesudah amandemen UUDNRI 1945. Amandemen atau perubahan UUDNRI 1945 sudah terjadi sebanyak empat kali, perubahan *pertama* terjadi pada tahun 1999, *kedua* tahun 2000, *ketiga* tahun 2001, dan *keempat* tahun 2002. Perubahan UUDNRI 1945 berdampak terhadap tatanan struktur tatanegara negara Indonesia, dampak yang signifikan terjadi pada MPR. Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dalam konteks itu MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi, kemudian mendelegasikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara lain di bawahnya. Kemudian ketika perubahan ketiga UUDNRI 1945, kelembagaan MPR turut berubah, Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 perubahan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Perubahan UUDNRI 1945 membuat MPR mengalami pergeseran kedudukan dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara, artinya MPR sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Perubahan kedudukan MPR sekaligus berimplikasi terhadap produk MPR, yaitu Ketetapan Majelis Permusyawaran Rakyat/Sementara (TAP MPR/S). TAP MPR merupakan produk legislatif yang dihasilkan dari keputusan musyawarah MPR untuk ditujukan keluar guna memberikan garis-garis besar pengaturan, baik pada pelaksanaan di kekuasaan legislatif maupun di kekuasaan eksekutif.[1] Saat MPR menjadi lembaga tertinggi negara, TAP MPR merupakan peraturan perundang-undangan derajat kedua[2], bahkan ketika Orde Baru TAP MPR dikatakan produk hukum yang mempunyai kekuatan lebih tinggi dari Undang-Undang serta mempunyai kekuatan hukum yang setara dengan konstitusi, dengan begitu berimplikasi terhadap hukum ataupun politik, dimana ketidakpatuhan Presiden terhadap TAP MPR sama saja dengan pelanggaran konstitusi.[3] Eksistensi TAP MPR ketika itu tidak dapat dilepaskan dari sejarahnya, TAP MPR yang mulai dikenal tahun 1960 pada masa berlakunya kembali UUDNRI 1945 berdasarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959, Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada perdebatan para ahli, apakah TAP MPR sejajar dengan UUDNRI 1945 atau setingkat lebih rendah dari UUDNRI 1945.[4]

Kenyataan lembaga MPR sudah sejajar dengan lembaga tinggi negara lain yang berimplikasi pada kewenangan MPR dalam mengeluarkan TAP MPR, maka dalam Pasal 1 aturan tambahan UUDNRI 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (TAP MPRS) dan TAP MPR terhadap 139 TAP MPR/S yang diterbitkan dari periode 1960 sampai 2002 untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003. Hasilnya MPR

1. Titik Triwulan and Ismu Gunadi Widodo, Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2011), 41.
2. Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Di Indonesia (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 375–376.
3. Ahmad Gelora Mahardika, "Politik Hukum Hierarki Tap Mpr Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945," Jurnal Legislasi Indonesia 16, no. 3 (2019), 345.
4. Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi," Jurnal Pembaharuan Hukum 3, no. 1 (2016), 128.

mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 yang memberi posisi baru pada semua TAP MPR/S, dimana ditetapkan delapan TAP MPR/S yang masih berlaku.[5] Kemudian pasca dikeluarkannya UU PPP, TAP MPR/S dimasukkan kedalam hierarki perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huru b UU No. 12 Tahun 2011 yang meletakkan TAP MPR di bawah UUDNRI 1945 dan di atas UU. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, TAP MPR sempat dihilangkan dalam hierarki perundang-undangan.

TAP MPR/S dimasukkan kembali dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebagai mana diatur dalam UU PPP adalah jika TAP MPR bertentangan dengan UUDNRI 1945 dan tidak bisa *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK), karena sesuai dengan kewenangannya, MK hanya berwenang menguji Undang-undang terhadap UUDNRI 1945 (Pasal 24C ayat (1) UUDNRI 1945), begitu pula dengan *judicial review* ke Mahkamah Agung (MA), sebab MA hanya berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A ayat (1) UUDNRI 1945). Jadi jika terdapat TAP MPR/S yang merugikan hak konstitusional warga negara dan bertentangan dengan UUDNRI 1945 ataupun dengan UU, tidak dalam dilakukan pengujian. Dengan begitu, tulisan ini akan menjawab pertanyaan; *pertama*, bagaimana eksistensi TAP MPR/S dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia? Jawaban dari pertanyaan ini ingin melihat kepastian hukum keberadaan TAP MPR/S yang masih berlaku. Pertanyaan *kedua*; apa upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap TAP MPR/S yang masih berlaku. Jawaban dari pertanyaan ini diharapkan memberikan beberapa alternatif kepada pihak berwenang dalam menyelesaikan permasalahan hukum TAP MPR/S yang masih berlaku.

Penulisan ini menggunakan metode hukum normatif atau penelitian yuridis normatif dengan pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).[6] Data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan dari berbagai sumber dengan topik yang sesuai dan relevan sehingga menjadi keruntutan dalam membahas permasalahan yang ada. Pengumpulan data penulisan ini melalui penelitian kepustakaan dengan sumber data sekunder berupa bahan hukum primer, yaitu TAP MPR/S yang masih berlaku, Peraturan Perundang-Undangan dan bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, artikel jurnal dan makalah ilmiah, serta bahan hukum tersier dari internet.[7] Kemudian data yang didapatkan disusun secara sistematis dan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif.

B. Pembahasan

B.1. Transformasi Kedudukan Lembaga MPR Serta Implikasinya

a. MPR Sebelum Amandemen UUDNRI 1945

Saldi Isra (2020)[8] mencatat bahwa pertama kali aspirasi rakyat untuk mendorong satu prinsip permusyawaratan dikemukakan oleh Soekarno. Kemudian juga disampaikan oleh M. Yamin dan Soepomo yang menyatakan bahwa prinsip yang menjadi dasar sistem permusyawaratan adalah peri kerakyatan yang terdiri dari dua unsur, yaitu permusyawaratan dan perwakilan. M. Yamin dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 yang menyatakan:

> "Kemudian di hadapan kepala negara dan wakil kepala negara itu adalah sebuah majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil-wakil daerah di Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota dewan perwakilan rakyat. Kepada presiden bertanggung jawab".

Seiring dengan pendapat M. Yamin, Soepom dalam sidang PPKI 18 Agustus 1945 menyebutkan bahwa Indonesia merdeka berdasarkan prinsip musyawarah dengan istilah Badan Permusyawaratan. Soepomo menyampaikan:

5. Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2011), 64–65.
6. Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, (Jakarta: Kencana, 2017), 93.
7. Soekanto dan Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, 33–37.

> "Kedaulatan negara ada di tangan rakyat sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat ialah suatu badan paling tinggi yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan itulah yang menetapkan UUD, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang mengangkat Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menetapkan garis-garis besar haluan negara".

Usul di atas akhirnya tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Rancangan UUD yang berbunyi, *souvereiniteit* berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat. Namun pada Rancangan UUD kedua, sebutan Badan Permusyawaratan Rakyat berubah menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain itu, istilah *souvereiniteit* juga diubah menjadi kedaulatan, sehingga Pasal 1 ayat (2) Rancangan UUD berbunyi, Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[9] Kemudian ide tersebut terlaksana dalam UUDNRI 1945 yang disahkan dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Ketika itu kekuasaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Superior MPR dapat dilacak dalam UUD yaitu; *pertama*, menetapkan UUD (Pasal 3 UUDNRI 1945); *kedua*, memilih presiden dan wakil presiden dengan suara terbanyak (Pasal 6 ayat (2) UUDNRI 1945); *ketiga*, mengubah UUD (Pasal 37 UUDNRI 1945); *keempat*, kekuasaan MPR tidak terbatas (Penjelasan Pasal 3 UUDNRI 1945); dan *kelima*, melakukan sidang istimewa dengan meminta pertanggungjawaban presiden (Penjelasan UUDNRI 1945). Meskipun wewenang MPR telah ditegaskan dalam UUDNRI 1945, ketika itu MPR belum terbentuk, jadi kekuasaan MPR dijalankan oleh Presiden dan dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berfungsi sebagai MPR Sementara.[10]

MPR sejak dibentuk dikenal dalam beberapa periode, yaitu: *pertama*, MPR/S masa Demokrasi Terpimpin (1960−1965). Majelis ini dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 sebagai pelaksanaan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Anggota MPR/S ini terdiri dari Anggota DPR-GR sebanyak 283, Utusan Daerah 94, dan wakil Golongan Karya 232, sehingga berjumlah 609 orang. *Kedua*, MPR/S masa Demokrasi Pancasila (1966-1971). Pada masa ini anggota MPR banyak yang dipecat karena dianggap terlibat dalam Gerakan 30 S/PKI. Ketika Sidang Umum IV di Jakarta jumlah anggotanya hanya sebanyak 545 orang yang terdiri atas anggota DPR 241 orang, Utusan Daerah 110 orang, dan Golongan Karya 194 orang. Pada Sidang Istimewa jumlah anggotanya sebanyak 660 orang, sedang pada Sidang Umum V jumlah anggotanya menjadi 828 orang. Majelis ini menghasilkan 36 ketetapan.[11]

Ketiga, MPR-RI hasil Pemilihan Umum 1972−1977. Majelis ini dibentuk berdasarkan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Jumlah seluruh anggotanya adalah 920 orang yang terdiri dari 460 anggota DPR-RI, 130 orang Utusan Daerah, dan 530 orang utusan Golongan Karya. *Keempat*, MPR hasil Pemilihan Umum 1977-1982 dan 1982-1987. Jumlah anggota MPR dua kali anggota DPR, yaitu 920 orang, berlangsung sejak periode 1977-1982 dan 1982-1987. Untuk Periode 1987-1992, 1992-1997, dan 1997-1999 jumlah anggota MPR meningkat menjadi 1.000 orang. Tambahan anggota ditunjuk mewakili kelompok dan golongan selain tiga partai peserta Pemilu (Golkar, PDI, PPP). *Kelima*, MPR hasil Pemilihan Umum 1999. Keanggotaan MPR menurut UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Pasal 2, berjumlah 700 orang, yang terdiri atas: Anggota DPR 500 orang; Utusan Daerah 135 orang; dan Utusan Golongan 65 orang.[12]

Sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan, setidaknya terdapat dua prinsip yang dimiliki oleh MPR, yaitu; *pertama*, prinsip *legal power*, yakni sebagai suatu institusi berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala ketentuan yang terdapat dalam

8. Saldi Isra, Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional (Depok: Rajawali Press, 2020), 131–132.
9. Tundjung Herning Sitabuana, Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2020), 121.
10. Isra, Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional, 33–134.
11. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), 344–346.
12. Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 347–349.

UUDNRI 1945; *kedua*, prinsip *no rival authority*, yang berarti tidak ada suatu otoritas baik secara individual maupun institusional yang memiliki kekuasaan untuk melanggar atau mengenyampingkan sesuatu yang telah diputuskan berdasarkan otoritas yang ada pada MPR.[13] Menurut Cosmos Batubara posisi MPR sebagai suatu lembaga tertinggi negara dalam UUDNRI 1945 sebelum amandemen dapat pula dilihat dari fungsi dan kewenangannya, yaitu; fungsi *pertama*, menetapkan UUD; *kedua*, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN); *ketiga*, memilih Presiden dan wakil presiden. Kemudian kewenangan MPR yaitu; *pertama*, mengubah UUD; *kedua*, meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut; dan *ketiga*, mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR melanggar Haluan Negara dan/atau UUD.[14] Jadi dapat dikatakan bahwa secara formal MPR memiliki otoritas atau kekuasaan yang cukup besar.[15] Kemudian MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka mandat kekuasaannya dibagi kepada lembaga-lembaga tinggi negara lain yang kedudukannya berada di bawah MPR sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*).[16] Menurut Dahlan Thaib kekuasaan tersebut dibagi kepada, antara lain; *pertama*, kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 Ayat 1 UUDNRI 1945); *kedua*, kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 Ayat 1 UUDNRI 1945); *ketiga*, kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada MA (Pasal 24 Ayat 1 UUDNRI 1945); *keempat*, kekuasaan inspektif didelegasikan kepada DPR dan BPK (Pasal 23 Ayat 5 UUDNRI 1945); dan *kelima*, kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada DPA (Pasal 16 Ayat 1 dan Ayat 2 UUDNRI 1945).[17] Jadi dapat disimulkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara memiliki kekuasaan yang sangat luar biasa.

b. MPR Setelah Amandemen UUDNRI 1945

Setelah amandemen ketiga UUDNRI 1945, terjadi perubahan lembaga negara yang sangat signifikan, dimana tidak ada lagi lembaga tertinggi negara, artinya MPR memiliki kedudukan setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. Presiden dan wakil presiden tidak lagi tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR karena menurut UUDNRI 1945 presiden dan wakil presiden sudah dipilih langsung oleh rakyat.[18] Menurut Saldi Isra (2010) penghapusan sistem lembaga tertinggi negara merupakan upaya logis untuk keluar dari perangkap *design* ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Selama ini, model MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya telah menjebak Indonesia dalam pemikiran kenegaraan yang berkembang pasca abad pertengahan untuk membenarkan kekuasaan yang absolut. Model supremasi MPR seperti itu lebih dekat pada teori Jean Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi terhadap warga negara tanpa ada pembatasan bersifat tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.[19]

Perubahan ini dapat dilihat dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Perubahan ini diikuti dengan langkah besar lainnya yaitu dengan melakukan amandemen terhadap Pasal 2 ayat (1) UUDNRI 1945, dari MPR yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menjadi MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum. Perubahan terhadap ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUDNRI 1945 berimplikasi pada reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara *(supreme body)* menjadi sebatas sidang gabungan *(joint session)* antara DPR dan DPD. Maka dalam konteks ini dapat dilihat bahwa terjadi pergeseran eksistensi lembaga MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang

13. Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila (Jakarta: Aksara Baru, 1978), 16.
14. Cosmas Batubara, Mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Produk-Produknya (Jakarta: Yayasan Aristokrasi, 1992), 3.
15. Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), 27.

sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Kemudian MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak (Pasal 2 ayat (2) dan (3) UUDNRI 1945).

Selanjutnya amandemen UUDNRI 1945 juga merubah tugas dan wewenang MPR. Perubahan tersebut dapat dikelompokkan kepada tujuh bagian, yaitu; *pertama*, mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1) UUDNRI 1945); *kedua*, melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR (Pasal 3 ayat (2) UUDNRI 1945); *ketiga*, memutuskan usul DPR berdasarkan putusan MK untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya setelah presiden dan atau wakil presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam sidang paripuma MPR (Pasal 3 ayat (3), Pasal 7B ayat (1), (5), (6), dan ayat (7) UUDNRI 1945); *keemat*, melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya (Pasal 8 ayat (1) UUDNRI 1945).

Kelima, memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari (Pasal 8 ayat (2) UUDNRI 1945). *Keenam*, memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari (Pasal 8 ayat (3) UUDNRI 1945); dan *ketujuh*, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPR/S untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003 (Aturan Tambahan Pasal I UUDNRI 1945). Berdasarkan perubahan tugas dan wewenang MPR, MPR tidak lagi berwenang membuat Ketetapan MPR/S.

B.2.TAP MPR/S Sebelum dan Sesudah Amandemen UUDNRI 1945

Perubahan Pasal 3 UUDNRI 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk TAP MPR/S yang berisi peraturan yang berlaku ke luar.[20] Jika ditelisik ke belakang, istilah TAP MPR/S yang sudah ada sejak tahun 1960 tidak terdapat dalam UUDNRI 1945.[21] UUDNRI 1945 secara tegas hanya menyebut tiga macam jenis peraturan perundang-undangan, yakni; *pertama*, Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) *jo* Pasal 20 dan 21 UUDNRI 1945); *kedua*, Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUDNRI 1945); dan *ketiga*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Pasal 22 UUDNRI 1945). Namun istilah TAP MPR berangkat dari penafsiran MPR/S pada sidang-sidang pertamanya yang diambil dari ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUDNRI 1945, bahwa segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Istilah itu juga berangkat dari Pasal 3 UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan GBHN.[22] Dalam perjalanannya terdapat ketidakjelasan penggunaan istilah ketetapan MPR dan keputusan MPR. Demi

16. Jimly Asshiddiqie, Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 144, www.mahkamahkonstitusi.go.id.
17. Marijan, Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru, 164.
18. Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia : Pasca Reformasi (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 184.
19. Saldi Isra, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2010, https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html. diakses 14 Juli 2021.
20. Ahmad Yani, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif: Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 19.
21. Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi," Jurnal Pembaharuan Hukum 3, No. 1 (2016), 27.
22. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional (Bandung: Armico, 1987), 21.

memperjelas hal tersebut, setelah MPR hasil pemilihan umum tahun 1971 terbentuk, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 102 TAP MPR Nomor I/MPR/1973 ditentukan bahwa bentuk-bentuk putusan Majelis adalah Ketetapan MPR dan Keputusan MPR. Daya mengikat kedua produk hukum MPR tersebut berbeda, ketetapan MPR adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam, sedangkan Keputusan MPR adalah Putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.[23]

Jika diperhatikan dalam UUDNRI 1945 sebelum amandemen hanya menyebutkan empat hal yang memerlukan Ketetapan MPR, yakni: *pertama*, menetapkan UUD; *kedua*, menetapkan GBHN; *ketiga*, menetapkan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden; dan *keempat*, menetapkan perubahan UUD. Menurut Bagir Manan, khusus untuk penetapan GBHN bukan termasuk peraturan perundang-undangan, tapi sebagai peraturan kebijakan (*beliedsregels*), yakni kebijakan negara (*staatsbeleid*) yang harus diikuti dalam penyelenggaraan negara untuk jangka waktu tertentu dan sesudahnya harus dibuat dan ditetapkan GBHN yang baru. Kemudian TAP MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden bukan termasuk pula dalam peraturan perundang-undangan, tapi ketetapan yang bersifat individual dan konkret yang disebut dengan *beschikking*. Berdasarkan itu dapat dikatakan tidak semua TAP MPR/S merupakan peraturan perundang-undangan. Hal ini dipertegas oleh TAP MPR/S Nomor XX/MPRS/1966 yang menyatakan bahwa TAP MPR/S harus diberi arti yang sempit, yaitu hanya ketetapan yang memenuhi kriteria peraturan perundang-undangan akan disebut peraturan perundang-undangan.[24]

Kemudian terjadi perluasan cakupan TAP MPR/S yang didasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 sebelum amandemen, dimana dinyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Maka kekuasaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat menjadi tidak terbatas pada hal-hal yang disebutkan tugas dan wewenangnya oleh UUDNRI 1945, tapi bisa meluas pada hal lain yang tidak disebutkan secara eksplisit.[25] Kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai kekuasaan tertinggi mengandung kekuasaan tanpa batas. Jadi putusan-putusan yang dihasilkan MPR merupakan garis pokok kebijakan dalam segala bidang kehidupan negara sesuai dengan cita-cita dan asas kerohanian bangsa.[26] Dapat dipahami sebelum dilakukan amandemen UUDNRI 1945, kedudukan TAP MPR sebagai produk hukum mempunyai kedudukan yang jelas dan memiliki kekuatan hukum mengikat. Tafsirnya adalah karena MPR merupakan pemegang kedaulatan atas nama rakyat yang berkonsekuensi kepada tugas dan wewenangnya tidak terbatas, maka tugas dan wewenang MPR seperti yang disebutkan UUDNRI 1945 bukanlah ketentuan maksimal, sebab lebih dari itu masih banyak tugas dan wewenang MPR untuk bisa ditambahkan, tergantung pada kebutuhan dan masalah yang dihadapi.[27]

Terakhir atas perintah Aturan Peralihan Pasal I UUDNRI 1945 MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.[28] TAP MPR No. I/MPR/2003 adalah meninjau seluruh materi TAP MPR/S yang berjumlah 139 serta memberikan status hukumnya, sehingga diketahui secara jelas pengelompokan dan keberlakuannya. Hasilnya TAP MPR tersebut dapat dibagi dalam enam kelompok, yaitu:[29]

---

23. Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi,", 128.
24. Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi, 109-110.
25. Moh. Kusnardi and Bintan R. Saragih, Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945 (Jakarta: Gramedia pustaka utama, 1994), 48.
26. Ramdlon Naning, Cita Dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia (Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia, 1983), 43.
27. Moh. Mahfud MD, Dasar Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), 121.
28. Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003, 2011.
29. Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi," Jurnal Pembaharuan Hukum 3, no. 1 (2016), 134.

1. Ketetapan MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (ada delapan Ketetapan);
2. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (ada tiga Ketetapan);
3. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004 (ada delapan Ketetapan);
4. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-undang (ada sebelas Ketetapan).
5. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya peraturan tata tertib baru oleh mpr hasil pemilu 2004 (ada lima Ketetapan);
6. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig*), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (ada 104 Ketetapan).

Sedangkan untuk ketetapan MPR/S yang masih berlaku setelah TAP MPR No. I/MPR/2003 berjumlah delapan ketetapan, yaitu:[30]

1. Ketetapan MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan tertentu;
2. TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI;
3. TAP MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
5. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut. Sekarang telah terbentuk UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, meskipun masih ada aspek yang terkait dengan mantan Presiden Soeharto yang belum terselesaikan, sehingga ketetapan ini (sepanjang menyangkut mantan Presiden Soeharto) dapat dikatakan masih berlaku;
6. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
7. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
8. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut; (viii) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Menurut Dian Agung Wicaksono (2013), sekarang TAP MPR yang masih berlaku menurut UU PPP Pasal 7 huruf b adalah:[31]

1. TAP MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia. Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme
2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

30. Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, 1st ed. (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2011), 64-65.
31. Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," Jurnal Konstitusi 10, no. 1 (2013), 37-38.

Keberlakuan TAP MPR di atas mengikat dan mempunyai kekuatan hukum tetap, meskipun setelah perubahan UUDNRI 1945 MPR tidak lagi menjadi lembaga tinggi negara, artinya dalam peraturan perundang-undangan tidak lagi mengenal TAP MPR sebagai peraturan (*regeling*), melainkan sebagai penetapan (*beschikking*).[32] *Regelling* yang dimaksud adalah untuk menyebut hasil-hasil pengaturan, sehingga jika dikualifikasi dalam terminologi hukum di Indonesia lazim disebut peraturan. *Regelling* mengatur norma-norma yang sifatnya umum dan abstrak serta terus menerus. Sedangkan *beschikking* merupakan keputusan administratif dengan lingkup pengaturan yang individual dan konkret. *Beschikking* didefinisikan oleh Prins sebagai suatu tindakan hukum yang bersifat sepihak dalam bidang pemerintahan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah berdasarkan wewenangnya yang luar biasa. Terhadap produk hukum yang bersifat *beschikking* digunakan nomenklatur keputusan atau ketetapan. Ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam sebuah *beschikking* menurut Maria Farida bersifat sekali selesai (*einmahlig*). Sehingga eksistensi TAP MPR/S dari segi peristilahan dan materi dapat dijustifikasi sebagai sebuah *beschikking* karena ada penggunaan istilah ketetapan dalam penamaan produk hukum tersebut.[33]

B.3.TAP MPR/S, Hierarki Perundang-undangan, dan Hak Konstitusional Warga Negara

Teori hierarki perundang-undangan menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang mengatur perbuatan norma lain yang disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan perbuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan perbuatan disebut norma inferior. Maka perbuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.[34] Menurut Hans Kelsen, keabsahan suatu norma yang lebih tinggi dan norma lebih tinggi itu ditentukan keabsahannya oleh norma lain yang lebih tinggi lagi. Norma tertinggi disebut oleh Kelsen sebagai norma dasar (*grundnorm*), suatu norma yang keabsahannya tidak dipertanyakan lagi, melainkan diterima jadi (*taken for granted*). Teori hierarki norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menggambarkan adanya susunan norma bertingkat dalam suatu tatanan normatif, di mana norma lebih rendah mendapatkan keabsahannya dari norma lebih tinggi secara formal, yakni dilihat dari sisi prosedur pembuatannya, bukan dari segi kandungan isinya.[35]

Teori Hans Kelsen dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dengan teorinya yang dikenal dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: *pertama*, norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*); *kedua*, aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); *ketiga*, undang-undang formal (*formell gesetz*); dan *keempat*, peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).[36] Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi menggambarkan struktur tata hukum Indonesia dalam bentuk piramida. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah: *pertama*, *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUDNRI 1945); *kedua*, *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUDNRI 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan; *ketiga*, *Formell gesetz*: Undang-undang; *keempat*, *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.[37]

32. Laurensius Arliman, "Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Lex Jurnalica (Journal of Law) 13, no. 3 (2016), 163.
33. Nisrina Irbah Sati, "Ketetapan Mpr Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Jurnal Hukum & Pembangunan 49, no. 4 (2019), 843.
34. Zaka Firma Aditya and Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)," Negara Hukum 9, no. 1 (2018), 80.
35. Syamsul Anwar, "Teori Pertingkatan Norma Dalam Usul Fikih," Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum Vol.50, No.1 (2016): 145.
36. Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 170.
37. Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, 171.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan dapat dimaknai pada tiga poin, yaitu; *pertama*, peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan; *kedua*, peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan; dan *ketiga*, manakala terdapat dua peraturan Perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama, maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.[38] Hierarki peraturan perundang-undangan mempunyai peran penting dalam menjaga koherensi peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, sebenarnya tidak ada norma yang secara eksplisit menentukan hierarki norma dalam hukum positif Indonesia. Begitu pula dalam perjalanan historis ketatanegaraan Indonesia, penataan urutan norma baru dikenal dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia (TAP MPR/S No. XX/MPRS/1966).[39]

Dalam TAP MPR/S No. XX Tahun 1966, hierarki peraturan perundang-undangan dimulai dari: (i) UUDNRI 1945; (ii) TAP MPR; (iii) UU/Perpu; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Keputusan Presiden; (vi) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri dan Instruksi Menteri. Posisi TAP MPR/S dalam TAP MPR/S No. XX/MPRS/1966 diletakkan setelah UUDNRI 1945. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri, diajukannya hierarki peraturan perundang-undangan tersebut antara lain disebabkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan Presiden yang sederajat dengan Undang-undang.[40] Kemudian hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam TAP MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan[41] (TAP MPR No. III/2000). Ketetapan TAP MPR ini lahir atas dorongan besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa.[42] Dalam TAP MPR No. III/2000 hierarki dimulai dari; (i) UUDNRI 1945; (ii) TAP MPR; (iii) Undang-undang; (iv) Perppu; (v) Peraturan Pemerintah; (vi) Keputusan Presiden; (vii) Peraturan Daerah. Sama dengan TAP MPR/S sebelumnya, dalam TAP MPR/S No. III/2000 menempatkan TAP MPR/S setelah UUDNRI 1945.

Kemudian hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 yang berlaku efektif pada bulan November 2004. UU No. 10 Tahun 2004 sekaligus merupakan koreksi terhadap pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan sebelumnya. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 hierarki peraturan perundang-undangan berbeda dalam memosisikan TAP MPR/S, bahkan TAP MPR tidak disebutkan dalam hierarki, pertimbangannya adalah untuk menjaga konsistensi penyebutan peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur digunakan istilah "Peraturan". Hal ini dilakukan agar tidak terjadi atau timbul pertanyaan mengenai istilah "Keputusan" yang bersifat mengatur ataupun yang bersifat penetapan, sehingga TAP MPR/S tidak tercantum dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan UU No. 10 Tahun 2004. Jenis hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan (2), yaitu:

38. Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," Media Hukum IX, no. 2 (2009), 1.

39. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

40. Riri Nazriyah, MPR RI : Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 69.

41. TAP MPR Nomor III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

42. D. Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi TAP MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," Jurnal Konstitusi 10, no. 1 (2013), 147.

i. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
   1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
   3. Peraturan Pemerintah;
   4. Peraturan Presiden;
   5. Peraturan Daerah.

ii. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:
   1. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
   2. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
   3. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Terakhir hierarki perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 UU PPP. Berbeda dengan UU No. 10 Tahun 2004, UU PPP kembali memasukkan TAP MPR/S kedalam hierarki perundang-undangan. Hal itu diatur dalam Pasal 7 huruf b UU PPP, yaitu; (i) UUDNRI 1945; (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iii) UU/Perppu; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Daerah Provinsi; dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan itu, TAP MPR diposisikan di bawah UUDNRI 1945 dan di atas UU. Dalam penjelasan Pasal 7 huruf b UU PPP dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR/S Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Selanjutnya dalam ketentuan umum penjelasan UU PPP dinyatakan bahwa penambahan TAP MPR dikatakan sebagai "salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUDNRI 1945". Jika merujuk ke frasa ini maka TAP MPR yang masih berlaku sekarang adalah salah satu bentuk peraturan perundang-undangan. Hal itu tidak dapat dibenarkan karena sebuah UU harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sedangkan TAP MPR/S hasil peninjauan MPR tahun 7 Agustus 2003 hanya ditetapkan MPR dan tidak diundangkan.

Jadi jika dilihat dimasukannya kembali TAP MPR/S kedalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai wujud untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap TAP MPR/S serta sebagai wujud untuk menguatkan UU yang berlandaskan pada TAP MPR/S.[43] Meskipun begitu, TAP MPR/S yang masih berlaku mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat keluar. Artinya TAP MPR/S yang berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan masalah serius, sebab jika bertentangan dengan UUDNRI 1945 tidak dapat *judicial review* ke MK taupun MA, karena MK hanya berwenang menguji UU terhadap UUDNRI 1945, begitu pula MA hanya berwenang menguji peraturan di bawah UU terhadap UU. Tidak ada frasa peraturan perundang-undangan atau putusan MK yang menyatakan bahwa lembaga pengadilan berhak menguji TAP MPR.

Kenyataan di atas menegaskan bahwa tidak ada kejelasan lembaga yang berhak untuk menguji TAP MPR/S dan dapat merugikan hak konstitusional warga negara. Karena bisa jadi TAP MPR/S yang berlaku sekarang bertentangan dengan UUDNRI 1945 atau dengan prinsip negara hukum yang dianut Indonesia. Mestinya TAP MPR/S sudah harus dihilangkan dalam tata hierarki Perundang-Undangan seperti yang dilakukan sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2004. Tapi karena TAP MPR/S tetap dimasukkan kedalam hierarki dan masih berlaku, maka dapat segera diubah bentuknya menjadi UU seperti yang juga pernah

43. M Saoki Oktava, "Eksistensi Ketetapan MPR/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (the Existence of MPR/S Provision in Hierarchy of Laws and Regulations in Indonesia)," Jurnal IUS 5, no. 1 (2017), 120.

dilakukan terhadap beberapa TAP MPR/S sebelumnya. Jika TAP MPR/S sudah diubah menjadi UU maka masyarakat dapat melakukan *judicial review* ke MK jika merasa dirugikan dan bertentangan dengan UUDNRI 1945. Hal itu mendesak untuk dilakukan supaya dapat menghilangkan kerancuan yang ada dalam sistem hukum Indonesia. Supaya semua peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam hierarki peraturan perundang-undangan mempunyai posisi yang jelas siapa yang membuatnya serta lembaga apa yang berwenang mengujinya.

Langkah selanjutnya yang dapat diambil terhadap TAP MPR/S yang masih berlaku adalah dengan cara MK menafsir konstitusi itu sendiri, dengan kata lain meskipun MK tidak berwenang menguji TAP MPR/S terhadap UUDNRI 1945 sesuai dengan kewenangan MK, tapi MK dapat saja menerima permohonan uji materil TAP MPR/S demi terpenuhinya hak konstitusional warga negara, karena terjadi kekosongan hukum terhadap pengujian TAP MPR/S itu sendiri. Hal tersebut bukan sesuatu yang baru bagi MK, mengingat dalam perjalanan permohonan uji materil ke MK, MK telah melakukan penafsiran konstitusi. Hal itu dapat dilihat misalnya dalam pengujian konstitusional Perpu terhadap UUDNRI 1945. MK setidaknya pernah menguji Perpu sebanyak dua kali, yaitu; *pertama* Pengujian Perpu Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang diputus oleh MK dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009[44]; dan *kedua*, Pengujian terhadap Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK) yang diputus oleh MK dalam Putusan No. 145/PUU-VII/2009[45]. Padahal sesuai dengan amanat UUDNRI 1945, MK tidak berwenang menguji Perpu terhadap UUDNRI 1945. Meminjam konsep K.C. Wheare dalam konteks itu MK telah melakukan penafsiran konstitusi secara informal melalui putusannya, artinya tidak menempuh jalur formal seperti yang ditercantum dalam Pasal 37 UUDNRI 1945.[46]

C. Penutup

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kelembagaan MPR dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia telah mengalami pergeseran dari lembaga tertinggi negara, dimana MPR sepenuhnya memegang kedaulatan rakyat, kepada lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya pasca Amandemen UUDNRI 1945 ketiga. Perubahan tersebut sekaligus berimplikasi terhadap kewenangan MPR yang sebelum amandemen UUDNRI 1945 dapat mengeluarkan TAP MPR/S menjadi tidak berwenang. Meskipun MPR tidak berwenang mengeluarkan TAP MPR Pasca Amandemen UUDNRI 1945, namun masih terdapat TAP MPR yang masih berlaku dan mengikat keluar. TAP MPR tersebut juga dimasukkan kedalam hierarki UU PPP sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf b. Meskipun memasukkan TAP MPR kedalam hierarki norma adalah untuk memberikan kepastian hukum, namun terdapat persoalan yang serius, pasalnya tidak ada lembaga pengadilan yang berwenang melakukan *review* terhadap TAP MPR/S jika merugikan warga negara. Maka dalam konteks ini dapat diambil langkah demi memberikan kepastian hukum dan melindungi hak konstitusional warga negara dengan mengubah TAP MPR/S yang masih berlaku menjadi UU atau MK melakukan penafsiran konstitusi dengan menerima permohonan *judicial review* TAP MPR/S yang dilakukan oleh permohonan yang merasa dirugikan.

44. Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009
45. Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 145/PUU-VII/2009
46. K.C. Wheare, Konstitusi Konstitusi Modern, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015), 109-110.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Perihal Undang-Undang*. 1st ed. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, www.mahkamahkonstitusi.go.id.

Asshiddiqie, Jimly. 2007 *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia : Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Asshiddiqie, Jimly, dan M. Ali Syafa'at. 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. I. Jakarta: Konstitusi Press.

Batubara, Cosmas. 1992. *Mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat: Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan Produk-Produknya*. Jakarta: Yayasan Aristokrasi.

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. 1st ed. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Isra, Saldi. 2020. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Press.

Kusnardi, Moh., dan Bintan R. Saragih. 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia pustaka utama.

Manan, Bagir, dan Kuntana Magnar. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico.

Marijan, Kacung. 2010. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. 13th ed. Jakarta: Kencana.

MD, Moh. Mahfud. 2012. *Politik Hukum Di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

MD, Moh. Mahfud. 2001. *Dasar Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Naning, Ramdlon. 1983. *Cita Dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia Program Penunjang Bantuan Hukum Indonesia.

Nazriyah, Riri. 2007. *MPR RI : Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Sitabuana, Tundjung Herning. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. 17th ed. Jakarta: Rajawali Pers.

Suny, Ismail. 1978. *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Jakarta: Aksara Baru.

Triwulan, Titik, dan Ismu Gunadi Widodo. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.

Wheare, K.C. 2015. *Konstitusi Konstitusi Modern*. 5th ed. Bandung: Penerbit Nusa Media.

Yani, Ahmad. 2013. "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Responsif: Catatan Atas UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." Jakarta: Konstitusi Press.

Aditya, Zaka Firma, dan Muhammad Reza Winata. "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)." *Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 79–100.

Anwar, Syamsul. "Teori Pertingkatan Norma Dalam Usul Fikih." *Asy-Syir'ah Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* Vol.50, no. No.1 (2016).

Arliman, Laurensius. "Kedudukan Ketetapan Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Lex Jurnalica (Journal of Law)* 13, no. 3 (2016): 158–170.

Mahardika, Ahmad Gelora. "Politik Hukum Hierarki Tap Mpr Melalui Amandemen Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (2019).

Saoki Oktava, M. "Eksistensi Ketetapan Mpr/S Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (the Existence of Mpr/S Provision in Hierarchy of Laws and Regulations in Indonesia)." *Jurnal IUS* 5, no. 1 (2017): 120–142.

Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Media Hukum* IX, no. 2 (2009): 48–59.

Sati, Nisrina Irbah. "Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 4 (2019): 834–846.

Wicaksono, Dian Agung. "Implikasi Re-Eksistensi Tap Mpr Dalam Hierarki Peraturan Perundang- Undangan Terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum Yang Adil Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 1 (2013): 143–178.

Widayati. "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, Dan Era Reformasi." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3, no. 1 (2016): 127–137.

Isra, Saldi. *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dan Implikasinya Terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 2010. https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/384-perubahan-undang-undang-dasar-1945-dan-implikasinya-terhadap-sistem-ketatanegaraan-indonesia.html.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2oi9 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801)

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).

Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003*, 2011.

TAP MPR Nomor III Tahun 2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000

Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009

Putusan Mahakamah Konstitusi Nomor 145/PUU-VII/2009

Pengaturan Girik dan Implikasi Kepastian Hukum dalam Pembuktian Hak Atas Tanah

Ni Putu Diah Anjeni Werdhi Wahari & I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari
Fakultas Hukum Universitas Udayana
Email: niputudiahanjeni@gmail.com, mas_jayantiari@unud.ac.id
Naskah diterima: 18/5/2022, direvisi: 3/9/2022, disetujui: 5/9/2022

Abstract

Girik and evidence of ex-ulayat land belonging to other people in accordance with the provisions of Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Management Rights, Land Rights, Flat Units, and Land Registration can be used as evidence of land tenure in due course. So that the aim is to study and analyze legal certainty and the position of girik as the strongest and most complete evidence, considering that according to these provisions it is not further regulated whether girik is the strongest and most complete evidence as a land title certificate. In this study, normative legal research methods are used with a statutory and conceptual approach. From this research, it can be concluded that in Government Regulation Number 18 of 2021 concerning Stipulation that girik can be used as evidence of land rights within a period of 5 (five) since this Government Regulation is promulgated, there is a spatial arrangement for girik. to be used as evidence of land rights there is a time. The implication of the girik arrangement is evidence that land rights can be used as evidence that does not have time, namely the possibility that there is a possibility as the strongest and most complete proof of land ownership in the event of a dispute with the right owner. land rights with proof of girik.

Keywords: Girik, Land Right.

Abstrak

Girik dan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang dimiliki perseorangan lainnya, sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dapat dijadikan alat bukti kepemilikan tanah dengan pembatasan waktu. Sehingga tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dan menganalisis kepastian hukum dan kedudukan girik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mengingat sesuai ketentuan tersebut tidak diatur lebih lanjut apakah girik adalah bukti terkuat dan terpenuh sebagaimana sertifikat hak atas tanah. Dalam penelitian ini digunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Dari penelitian ini didapat kesimpulan, yaitu dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditentukan bahwa girik dapat dijadikan alat bukti hak atas tanah dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak peraturan pemerintah tersebut diundangkan, adanya pengaturan tersebut memberikan ruang bagi girik untuk dijadikan alat bukti hak atas tanah meskipun terdapat pembatasan waktu. Implikasi dari pengaturan girik yang dapat dijadikan bukti hak atas tanah meskipun terdapat pembatasan waktu yaitu menimbulkan peluang bahwa sertifikat memungkinkan bukan sebagai bukti kepemilikan tanah yang terkuat dan terpenuh apabila terjadi sengketa dengan pemilik hak atas tanah dengan bukti girik.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Girik, Hak Atas Tanah.

A. Pendahuluan

Eksistensi tanah di dalam kehidupan masyarakat memiliki arti serta mempunyai dua kegunaan, yaitu sebagai *capital asset* dan *social asset*. Tanah sebagai *capital asset* memiliki arti bahwa tanah adalah faktor yang menjadi dasar suatu pembangunan dan sudah mengalami perkembangan sebagai suatu alat perekonomian yang keberadaannya memiliki arti penting, serta merupakan salah satu objek dalam perdagangan. Sedangkan tanah sebagai *social asset* adalah sebagai alat yang mengikat secara sosial dalam kehidupan bermasyarakat untuk hidup dan kehidupan mereka.[1] Kegunaan tanah yang sangat penting dalam kehidupan membuat manusia selalu mengupayakan untuk bisa menguasai tanah. Upaya tersebut dilakukan dengan cara membuka perladangan atau hutan, membeli tanah dari pemilik tanah yang menjual, melakukan tukar menukar, serta upaya yang lainnya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan manusia.[2]

Sebelum Indonesia merdeka penguasaan tanah dipengaruhi oleh adanya dualisme pluralisme hukum yang berlaku pada jaman Hindia Belanda. Dualisme dalam hukum tanah bukan disebabkan karena para pemegang hak atas tanah berbeda hukum perdatanya, melainkan perbedaan hukum yang berlaku terhadapnya.[3] Pemerintah Hindia Belanda memberikan penggolongan terhadap hukum yang diberlakukan bagi masing-masing golongan penduduk, yaitu yang pertama golongan eropa, yang kedua bumi putera, serta yang ketiga golongan timur asing.[4] Terhadap masing-masing golongan tersebut diberlakukan hukum yang berbeda, hal ini tentu menyebabkan adanya dualisme hukum, khususnya dalam bidang penguasaan tanah, dimana penguasaan tanah dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu yang pertama tanah yang menggunakan hukum barat, pengaturan tanah yang menggunakan hukum barat diatur di dalam hukum perdata barat. Tanah yang diatur dalam hukum barat disebut dengan tanah barat, seperti contohnya tanah dengan hak *egendom*, hak opsital, hak *erfpaacht* serta yang lain-lain.[5] Yang kedua yaitu penguasaan tanah dengan hak bumi putera atau lebih dikenal dengan penduduk asli, tanah yang dikuasai oleh penduduk asli tunduk terhadap hukum adat yang formulasinya tidak tertulis.[6] Menurut B.F. Sihombing, hukum tanah adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara autentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakukan dan tidak tertulis.[7] Apabila terjadi sengketa, hukum yang dipergunakan sesuai dengan hukum kebiasaan masyarakat adat tersebut. Tanah dengan hak pribumi atau penduduk setempat biasanya disebut dengan istilah tanah adat, yaitu contohnya tanah dengan hak ulayat, tanah milik adat, tanah yasan, tanah gogolan dan yang lain sebagainya.[8]

Setelah kemerdekaan adanya dualisme hukum pertanahan tersebut dianggap tidak sesuai dengan konsep yang menjadi dasar hukum pertanahan nasional, pada tanggal 24 September 1960 merupakan hari yang bersejarah bagi Bangsa Indonesia karena telah berhasil mewujudkan hukum tunggal yang merupakan perubahan yang sangat mendasar.[9] Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dimaksudkan untuk menghapuskan perbedaan antara hukum adat dengan hukum Perdata Belanda yang berkaitan dengan permasalahan pertanahan.[10] Peraturan yang menjadi

1. Safira Dini Laksita, Ana Silviana, R. Suharto, "Legalitas Kuasa Dalam Akta Pengikat Jual Beli Tanah Sebagai Dasar Pembuatan Akta Jual Beli", Diponegoro Journal Law, Volume 6, Nomor 1 (2017), 2.
2. Adrian Sutedi, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, 2020, Sinar Grafika, Jakarta, 45.
3. Reko Dwi Salfutra, Hukum Agraria Indonesia, 2019, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, 51.
4. Arief Maulana, Beragam Sistem Hukum Waris Di Indoensia Sulit Disatukan, Universitas Padjadjaran 26 Juli 2021, diakses 19 September 2022, https://www.unpad.ac.id/2021/07/beragam-sistem-hukum-waris-di-indonesia-sulit-disatukan/
5. Wayan P. Windia & I Ketut Sudantra, Pengantar Hukum Adat Bali, 2016, Swasta Nulus, Denpasar, 161.
6. Reko Dwi Salfutra, Op. Cit. 7.
7. Supriadi, Hukum Agraria, 2012, Sinar Grafika, Jakarta, 8.
8. Wayan P. Windia & I Ketut Sudantra, Loc.Cit.
9. Reko Dwi Salfutra, Op. Cit. 27.

dasar pengaturan UUPA diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), dalam ketentuan tersebut intinya ditentukan bahwa bumi, air, serta kekayaan alam yang ada di dalamya, negara mempunyai hak mengusai serta kemakmuran atau kesejahteraan rakyat menjadi tujuan atas penggunaannya. Pengaturan tersebut menyiratkan bahwa rakyat mempunyai kewajiban untuk menggunakan air, tanah, serta kekaayaan alam yang lain dengan sebaik mungkin, sedangkan negara yang diberikan hak sebagai penguasa atas seluruh kekayaan alam yang ada di Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan sebagai upaya mewujudkan semaksimal mungkin kesejahteraan rakyat Indonesia. Tanah merupakan salah satu objek yang dapat memberikan penghidupan kepada rakyat, sehingga pemerintah memiliki andil dalam mengatur mengenai pertanahan di Indonesia untuk menciptakan kesejahteraan rakyat.[11]

Lahirnya UUPA merupakan titik awal dari politik hukum agrarian di Indoensia, yang memuat aturan mengenai pertanahan di Indonesia, baik bentuk hubungan hukum antara Bangsa Indonesia dengan tanah, hubungan hukum antara Negara Indonesia dengan tanah, maupun hubungan hukum antara warga negara Indonesia dengan tanah.[12] Untuk menciptakan terjaminnya kepastian hukum terhadap hak atas tanah sebagaimana diatas pemerintah mengatur dengan ditentukannya Pasal 19 UUPA, yang menentukan dalam hal untuk menjamin adanya kepastian hukum pemerintah melakukan pendaftaran tanah untuk seluruh tanah yang keberadaannya di seluruh daerah di Indonesia sebagaimana menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Kemudian pengaturan lanjutan atas pasal tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Usaha pemerintah untuk terwujudnya tertib administrasi pertanahanan direalisasikan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan memberlakukan pendaftaran tanah guna menghasilkan sertifikat yang merupakan alat pembuktian kepemilikan tanah yang sah dan kuat.[13] Sebagaimana ditentukan dalam pasal 20 UUPA, yaitu hak milik adalah hak atas tanah yang paling kuat dan tepenuh. Beberapa penelitian sebelumnya terkait pembuktian dalam pertanahan disebutkan yaitu bahwa pendaftaran tanah memiliki tujuan agar terjaminnya kepastian serta perlindungan hukum terhadap hak atas tanah, seritifikat memiliki fungsi untuk alat bukti yang kuat dalam bukti kepemilikan suatu tanah. Namun oleh penelitian Abraham, et.al hal tersebut memiliki batasan sebagaimana penjelasan Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menjelaskan sertifikat bisa dijadikan tanda bukti kuat selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang terdapat di dalam sertifikat tersebut diterima sebagai data yang benar. Pengaturan tersebut memberikan kemungkinan sertifikat sebagai hasil produk dari Lembaga pemerintah masih ada kemungkinan tidak benar, terlepas dari segala sebabnya. Adanya penjelasan tersebut menimbulkan syarat yang harus dimiliki sertifikat sebagai alat pembuktian yang paling kuat harus didukung oleh data fisik dan data yuridis yang dicantumkan dalam sertifikat sesuai dengan data yang ada didalam buku tanah yang bersangkutan.[14]

---

10. Ridho Afrianedi, Kepastian Hukum Bagi Tanah Adat Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pengadilan Agama Cilegon 4 September 2020, diakses 19 September 2022, https://www.pa-cilegon.go.id/artikel/251-kepastian-hukum-bagi-tanah-adat-setelah-adanya-undang-undang-nomor-5-tahun-1960-tentang-peraturan-dasar-pokok-pokok-agraria.
11. Annisa Oktaviani P & Harjono, "Kekuatan Pembuktian Surat Letter C Dalam Pemeriksaan Sengketa Tanah Di Persidangan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Perkara No: 816 K/Pdt/2016)", Jurnal Verstek, Volume 7 No.1, (2019), 41.
12. Reko Dwi Salfutra, Op. Cit, 13.
13. Dr. Arifin Bur, S., M.Hum & Desi Apriani, S., M.H, "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", UIR Law Reivew, Volume 01 No.2, (2017), 132.
14. Abraham, et. al, "Gugurnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Oleh Girik Karena Adanya Perbuatan Melawan Hukum Dalam Pembuatannya (Studi Kasus Putusan Perkara Pedata Nomor: 32/ PDT.G/ 2013/ PN SRG)", Diponogoro Law Jurnal, Vol. 6 No. 2 (2017), 4.

Dalam peraturan terbaru yang diterbitkan oleh pemerintah, yang merupakan pengaturan lanjutan dari Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, dalam pasal 95 menentukan alat pembuktian tertulis tanah bekas yang merupakan milik adat yang dipunyai oleh orang perseorangan diharuskan untuk didaftarkan dengan diberikan tenggang waktu selambat-lambatanya 5 tahun dari mulai diberlakukannya peraturan pemerintah tersebut. Jika dalam rentang 5 (lima) tahun tersebut, tanah bekas milik adat belum didaftarkan maka dapat dijadikan alat pembuktian hak atas tanah selama kurun waktu tersebut saja. Alat bukti tertulis tanah milik bekas adat sebagaimana dimaksudkan dalam peraturan pemerintah tersebut adalah sesuai dengan Pasal 76 A Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 yaitu alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang dipunyai oleh orang perseorangan, berupa Petuk Pajak Bumi/*Landrente*, girik, pipil, kekitir, *verponding* serta bukti lain yang serupa dengan nama atau dengan istilah yang lain.

Pengaturan tersebut menimbulkan adanya kekaburan norma, yaitu di dalam UUPA ditentukan bawah sertifikat adalah bukti terkuat dan terpenuh. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dinyatakan bahwa girik dan surat sejenisnya dapat dijadikan bukti hak milik selama 5 (lima) tahun setelah PP tersebut diundangkan. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut tidak menjelaskan apakah girik dan surat sejenisnya merupakan bukti hak milik terpenuh dan terkuat sebagaimana sertifikat. Adanya kekaburan tersebut menimbulkan ketidakpastian yang akan berdampak pada kepastian hukum antara sertifikat tanah yang merupakan bukti terkuat dan terpenuh dengan girik yang juga dapat dijadikan bukti hak milik meskipun ada pembatasan waktu. Dalam masyarakat sering dijumpai sengketa yang diakibatkan oleh adanya ketidakpastian tersebut, seperti kasus developer perumahan mewah kemudian digugat oleh ahli waris yang mempunyai bukti kepemilikan berupa *verponding* dan ahli waris dimenangkan oleh pengadilan. Selain itu di Kabupaten Bangli juga terjadi kasus sengketa serupa, yaitu Nyoman Gunawan digugat oleh I Wayan Ada ke Pengadilan Negeri Bangli. Penggugat yaitu I Wayan Ada menggugat I Nyoman Gunawan menyerobot tanah miliknya dan juga digugat atas sertifikat bodong yang dimiliki oleh tergugat. Penggugat menjadikan Petuk D sebagai bukti kepemilikan tanah yang diserobot oleh I Nyoman Gunawan, kasus tersebut sedang dalam proses di Pengadilan Negeri Bangli.

Dalam penelitian ini *state of art* menggunakan beberapa contoh penelitian terdahulu yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang diangkat, penelitian tersebut dipergunakan sebagai pedoman maupun acuan dalam pembuatan penelitian ini. Artikel rujukan tersebut bersumber dari beberapa penelitian, yaitu yang pertama berjudul "Analisis Tehadap Tanda Bukti Hak Atas Tanah Berdasakan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terkait Penggunaan Girik Nomor 87 Persil 157 Kelurahan Cengkareng Barat (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 2459k/Pdt/2014)" oleh Stella. Judul penelitian lain yang menjadi pedoman dalam penulisan ini adalah "Kekuatan Pembuktain Surat Letter C Dalam Pemeriksaan Sengketa Tanah Di Persidangan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Perkara No: 816 K/Pdt/2016" oleh Annisa Oktaviani.

Berdasarkan problematika di atas, dapat dirumuskan permasalahan di dalam penelitian ini, yaitu yang pertama bagaimanakah kepastian hukum girik sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Dan yang kedua yaitu, bagaimanakah kedudukan girik terhadap sertifikat hak atas tanah setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Metode penlitian yang dipegunakan di dalam tulisan ini yaitu metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang menggunakan hukum untuk dijadikan suatu bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, peranjian, serta doktrin (ajaran).[15] Dengan yang menggunakan penelitian normatif selain

15. Mukti Fajar & Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris, 2017, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 33.

untuk meneliti isi dari peraturan perundang-undangan, juga guna menemukan kebenaran yang didasarkan pada logika dalam sebuah keilmuan dipandang dari sudut normatifnya. Pengumpulan dari bahan hukum, baik bahan hukum primer ataupun sekunder akan dikumpulkan kemudian akan dianalisa sehingga akan diperoleh *rasio legis* dari permasalahan yang diangkat diatas. Metode pedekatan yang dipergunakan di dalam penlitian ini adalah menggunakan pedekatan perundang-undangan *(statute aproach)* dan pedekatan konseptual. Pedekatan yang dipergunakan adalah didasarkan pada peraturan perundang-undangan, dengan cara menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan diatas. Adapun isu hukum yang diangkat di dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan apakah PP Nomor 18 Tahun 2021 telah menjamin kepastian hukum sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang diakui oleh pemerintah dan merupakan satu-satunya bukti kepemilikan sebagaimana telah diatur, serta bagaimanakah kedudukan girik terhadap sertfikat setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Selain itu metode pendekatan yang lain, yang dipergunakan di dalam penelitian ini adalah metode pedekatan koseptual *(conceptual aproach)* yang didasarkan pada berbagai pandangan maupun doktrin yang bekembang dalam bidang ilmu khsusnya hukum.

B. Pembahasan

B.1. Kepastian Hukum Girik Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Atas Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Hak atas tanah sebagai suatu hak memberikan kewenangan terhadap yang memiliki hak untuk mempergunakan maupun memanfaatkan tanah yang dimilikinya. Setiap hak atas tanah memiliki dua fungsi, selain memiliki kegunaan ekonomi tanah juga mempunyai kegunaan secara sosial, yaitu memiliki arti bahwa bukan hanya memberikan kewenangan bagi yang memiliki hak akan tetapi juga memberikan kewajiban untuk mempergunakan tanah dikuasainya dengan selalu mempertimbangkan kepentingan umum atau dengan perkataan lain tanah itu harus diurus dan tidak boleh diterlantarkan.[16] Hak atas tanah terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu hak atas tanah ditinjau dari sudut primer dan hak atas tanah ditinjau dari sudut sekunder.[17] Hak tanah yang berisifat primer merupakan hak atas tanah yang diberikan kepada warga oleh negara, dan merupakan hak atas tanah yang berasal dari tanah negara.[18] Hak atas tanah yang berisfat sekunder merupakan hak yang sumbernya ada pada hak pihak yang lainnya. Hak tanah primer atau hak atas suatu tanah yang memiliki sumber pada hak menguasai negara kepada tanah dapat diberikan untuk individu, baik yang berstatus warga negara Indonesia atapun warga segara asing, kelompok orang secara bersama, serta suatu badan hukum, baik badan hukum yang bersifat privat maupun badan hukum yang bersifat publik. Hak primer atas suatu tanah dapat dibagi menjadi beberapa hak sebagaimana diatur di dalam UUPA yang dibedakan menjadi hak untuk miliki atas suatu bidang tanah, hak untuk digunakan untuk usaha, hak digunakan untuk bangunan, dan hak untuk dipakai.[19]

Hak milik atas suatu tanah adalah suatu hak yang terkuat dan terpenuh, sebagaimana pengaturannya termuat di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menentukan bahwa hak milik adalah suatu hak yang diperoleh dengan cara turun menurun, dengan kekuatan pembuktiannya merupakan terkuat serta tepenuh yang dapat dimiliki orang atas suatu tanah. Dalam pejelasan pasal tersebut juga dijelaskan bahwa hak tekuat dan terpenuh mempunyai makna untuk menunjukan bahwa diantara hak-hak atas tanah yang lain, hak milik atas tanahlah yang mempunyai kekuatan terkuat dan juga terpenuh, yaitu menyangkut tidak adanya pembatasan waktu atas penguasaan tanah serta tidak adanya pembatasaan atas

16. Stella dan Hasni, "Analisis Terhadap Tanda Bukti Hak Atas Tanah Berdasarkan UUPA Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terkait Penggunaan Girik Nomor 87 Persil 157 Kelurahan Cengkareng Barat (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 2459k/Pdt/2014)", Jurnal Hukum Adigma, Vol 1. No 1, (2018), 8.
17. Urip Santoso, Perolehan Hak Atas Tanah, 2015, Kencana, Jakarta, 21.
18. Yustisia Setiarini Simarmata, "Kedudukan Hukum Pihak Yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak Yang Belum Sempurna", Indoensian Notary, Volume 3 No. 2, (2021), 2.
19. Reynaldi A. Dilapanga, "Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Merupakan Alat Bukti Otentik Menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960", Jurnal Lex Crimen, Vol. VI, No. 5, (2017), 137.

luas lingkup penggunaanya, seperti dapat dipergunakan baik untuk tempat berusaha maupun digunakan untuk membangun sesuatu. Terjadinya suatu hak milik sebagaimana diatur dengan ketentuan Pasal 22 UUPA yaitu hak milik dapat terjadi dikarenakan adanya penetapan oleh pemerintah sebagaimana sesuai dengan aturan dan syarat-syarat yang telah ditetapkan dengan peraturan-peraturan baik melalui peraturan pemerintah dan undang-undang. Pengaturan terhadap proses terjadinya suatu hak milik atas suatu tanah memiliki maksud untuk menciptakan adanya suatu kepastian hukum bagi subjek maupun objek hak milik atas suatu tanah.

Indonesia sebagai sebuah negara yang dicita-citakan sebagai negara dengan konsep negara hukum oleh *the founding father* sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum.[20] Sebagai sebuah negara hukum, asas kepastian hukum menjadi hal yang sangat mendasar dan diperlukan. Asas kepastian hukum dibutuhkan guna menciptakan suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, karena kepastian hukum merupakan prinsip yang paling utama dari beberapa prinsip prinsip supremasi hukum. M. Kordela menyatakan bahwa "*Legal certainty as the superior principle of the siystem of formal principles of the rule of law justifies the legal validity of a defined group of values"*.[21] Sesuai dengan fungsinya, Maxeiner menjelaskan bahwa kepastian hukum memiliki fungsi, yaitu yang pertama guna menjadikan masyarakat patuh terhadap hukum, serta yang kedua melindungi masyarakat dari kesewenang-wenangangan perbuatan pemerintah yang memiliki kekuatan untuk membuat dan menegakkan aturan hukum.[22] Peraturan perundang-undangan yang memiliki pengaturan yang umum merupakan suatu acuan bagi seseorang bertindak di dalam masyarakat, baik yang berupa hubungan antar individu lainnya maupun hubungan dengan di dalam suatu masyarakat. Aturan-aturan tersebut menjadi suatu pembatas untuk individu maupun mayarakat di dalam melakukan suatu perbuatan terhadap individu lainnya maupun di dalam masyarakat. Adanya suatu aturan dan pelaksanaan dari aturan tersebut akan menciptakan adanya suatu kepastian hukum.[23] Menurut Utrecht, kepastian hukum memiliki dua arti, yaitu yang pertama adalah suatu peraturan yang bersifat umum akan membuat seseorang mengetahui tindakan apa yang diperbolehkan dan tindakan yang dilarang. Yang kedua, yaitu keamanan hukum bagi seseorang dari kesewenang-wenangan pemerintah, dengan dimilikinya suatu peraturan yang memiliki sifat umum akan membuat seseorang mengetahui hal-hal apa yang diperbolehkan dibebankan dan dilakukan oleh negara terhadap warga negaranya.[24]

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah merupakan aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, tujuan dibentuknya peraturan ini adalah guna menciptakan adanya suatu kepastian hukum terkait dengan hak atas tanah, pendaftaran tanah serta satuan rumah susun di Indoensia. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut menentukan beberapa ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, serta pendaftaran tanah. Salah satu aturan yang ditentukan dalam peraturan tersebut adalah mengenai kedudukan girik, yaitu dalam Pasal 96 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditentukan bahwa suatu tanah bekas milik adat yang memiliki alat bukti tertulis yang dimiliki oleh perseorangan wajib mendaftarakan tanah tersebut selambat-lambatanya 5 (lima) tahun sejak diberlakukannya peraturan tersebut. Kemudian lebih lanjut dalam Pasal 96 ayat (2)

20. Ida Hanifah, "Kebijakan Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Rumah Tangga Melalui Kepastian Hukum", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17, No. 2, (2020), 202.
21. Samudra Putra Indratanto, et. al, "Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", Jurnal Imu Hukum, Volume 16, No. 1, (2020), 92.
22. Ibid.
23. Peter Mahmud Marzuki. Pengantar Ilmu Hukum, 2014, Kencana Prenamedia Group, Jakarta, 58.
24. Rommy Haryono Djojorahardjo, "Mewujudkan Aspek Keadilan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata", Jurnal Media Hukum dan Peradilan, Vol. 5 No 1, (2019), 94.

ditentukan bahwa apabila jangka waktu yang telah ditentukan dalam ayat (1) tersebut telah berakhir maka alat bukti tetulis tanah bekas milik adat sudah tidak berlaku serta tidak bisa dipergunakan sebagai suatu alat bukti hak atas tanah dan hanya merupakan sebuah petunjuk dalam proses pendaftaran tanah.

Diaturnya ketentuan tersebut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 masih memberikan ruang kepada alat bukti tertulis tanah bekas milik adat, yaitu seperti petuk pajak bumi *(landrente)*, girik, pipil, kekitiir, *verponding* Indonesia dan alat bukti lainnya dengan nama dan atau istilah yang berbeda sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, sebagaimana dijabarkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, meskipun dalam pengaturan tersebut tetap memberikan pembatasan waktu bagi girik sebagai bukti kepemikan hak atas tanah, yaitu selama 5 tahun dari diterbitkannya peraturan tersebut. Setelah jangka waktu tersebut berdasarkan dengan ketentuan Pasal 96 ayat (2) Praturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 ditentukan yaitu apabila dalam kurun waktu 5 (lima) tahun tersebut sudah terlewati maka alat bukti tertulis tanah bekas milik adat sudah bukan merupakan alat pembuktian sehingga tidak dapat dipergunakan untuk barang bukti atas kepemilikan hak atas tanah, dan hanya bisa dipergunakan sebagai petunjuk dalam proses pendaftaran tanah.

B.2.Kedudukan Girik Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah Setelah Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Sebelum lahirnya UUPA, girik dan alat bukti tertulis lainnya tanah bekas adat merupakan tanda pembuktian atas hak milik tanah, akan tetapi setelah UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetang Pendaftaran Tanah diundangkan serta diberlakukan, sertifikat hak atas tanahlah yang merupakan satu-satunya bukti kepemilikan hak atas suatu tanah. Sertfikat tanah digunakan sebagai tanda bukti hak atas suatu tanah, dimana sertifikat tersebut dikeluakan oleh pemerintah guna untuk mewujudkan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta untuk menjamin kepastian hukum atas penguasaan tanah.[25] Sertifikat hak atas tanah dapat menjadi bukti bahwa seorang atau badan hukum, memiliki hak atas suatu tanah. Dalam pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, ditentukan bahwa sertifikat merupakan suatu tanda bukti hak sesuai dengan yang ditentukan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA bahwa untuk hak atas suatu tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing tersebut telah dibukukan di dalam buku tanah yang orang bersangkutan, maka sertifikat adalah surat yang menjadi tanda bukti atas hak yang berlaku sebagai suatu alat bukti kuat.[26]

Sertifikat sebagai tanda bukti hak milik atas suatu tanah didapat dengan didaftarkan ke lembaga yang berwenang, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 untuk dijaminnya suatu kepastian hukum dalam bidang pertanahan, maka oleh pemerintah dilakukan pendaftaran tanah di semua daerah yang termasuk wilayah Indonesia.[27] Dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA telah ditentukan untuk terjaminnya kepastian hukum tersebut maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah berdasarkan dengan ketentuan yang telah diatur dengan peraturan pemerintah. Dalam proses pendaftaran tanah meliputi atas pengukuran, perpetaan, dan pembukuan atas tanah, pendaftaran hak atas tanah serta peralihan hak tersebut, pemberian surat sebagai tanda bukti hak, yang berlaku sebagai sebuah alat

25. Dr. Arifin Bur, S., M.Hum & Desi Apriani, Op. Cit., 133.
26. Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas Tanah, 2012, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 86.
27. Desy Nurkristia, "Asas Kepastian Hukum Dalam Kedudukan Girik Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah", Jurnal Suara Hukum, Volume 3 No. 2, (2021), 267.

pembuktian yang kuat.[28] Sertifikat berfungsi sebagai suatu surat tanda bukti hak yang berlaku untuk alat pembuktian yang kuat dengan syarat data fisik dan data yuridis yang terdapat di dalam buku tanah dan surat ukur sesuai.[29] Sertifikat dikatakan merupakan suatu alat pembuktian yang kuat mengandung pengertian bahwa selama tidak bisa dibuktikan sebaliknya bahwa data fisik dan data yuridis yang terdapat didalamnya harus dapat diterima sebagai data yang tidak dapat dibantah. Sertifikat sebagai alat bukti yang kuat namun bukan merupakan alat bukti mutlak, hal tersebut dikarenakan sistem publikasi yang digunakan di dalam hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Hal tersebut akan menimbulkan surat-surat yang menjadi tanda bukti atas hak berlaku sebagai suatu alat pembuktian yang kuat.[30]

Pada kenyataanya, di dalam masyarakat belum semua melakukan pendaftaran tanah sebagaimana warga tetap menganggap girik merupakan alat bukti kepemilikan tanah sehingga mereka tidak melakukan pendaftaran tanah, namun sebagian warga menghendaki agar dilakukan sertifikasi terhadap tanah adat sebagai bukti otentik kepemilikan atas tanah agar dapat terhindarnya sengketa tanah yang akan timbul di kemudian hari.[31] Adanya dualisme dalam masyarakat yang disebabkan kurangnya edukasi dalam masyarakat yang masih menganggap bahwa alat bukti tertulis tanah bekas milik adat yang dipunyai perorangan, yaitu seperti petuk pajak bumi/*landrente*, girik, pipil, kekitiir, verponding Indonesia dan alat bukti yang lainnya dengan sebutan mapun istilah lain merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah. Masih adanya pemikiran bahwa girik adalah bukti hak atas tanah meskipun sudah diberlakukannya Undang-Undang Pokok Agraria tidak hanya terjadi di dalam masyarakat namun juga berkembang di kalangan pemerintahan, seperti di dalam lingkup peradilan. Dengan adanya pemikiran tersebut menyebabkan masyarakat sudah merasa tidak perlu khawatir, karena merasa telah cukup memiliki bukti kepemilikan atas hak tanahnya tersebut.

Sebelum lahirnya UUPA girik merupakan alat bukti kepemlikan atas suatu tanah. Secara yuridis formal, girik merupakan tanda bukti hak atas tanah, akan tetapi setelah UUPA diberlakukan hal tersebut tidak dapat diberlakukan lagi. Untuk mempertegas hal tersebut dikeluarkanlah Putusan Mahkamah Agung RI. No. 34/K/Sip/1960 tanggal 19 Februari 1960 yang memutuskan bahwa surat petuk mapun girik merupakan bukti penerimaan PBB dan bukan merupakan tanda bukti hak atas suatu tanah. Dengan putusan tersebut girik pada dasarnya hanya sebagai acuan atau dasar guna penarikan Pajak Bumi dan Banguanan agar diketahui jika telah ada seseorang yang menempati tanah, kadangkala di dalamnya memberikan keterangan secara tidak utuh serta pencatatan yang kadangkala tidak hati-hati, biasaanya pencatatannya hanya langsung banguanan saja, sedangkan dalam Leter C catatannya kadangkala tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan dengan yang sehingga sering menimbulkan banyak sengketa sengketa dikemudian hari.

Berdasarkan UUPA satu-satunya bukti kepemilikan yang sah adalah sertifikat yang didapatkan dengan pendaftaran atas tanah. Girik setelah berlakunya UUPA hanya merupakan suatu alat bukti yang bersifat permulaaan untuk diperolehnya suatu hak atas tanah dalam proses pedaftaran, karena tanah tersebut merupakan tanah yang tunduk dengan hukum adat. Pada saat proses pendaftaran, girik hanya dijadikan sebagai data awalan penerbitan suatu sertifikat tanah. Girik akan dicocokkan dan dicek kebenarannya di kelurahan tempat pencatatatan girik itu berasal. Jika dapat dibuktikan bahawa tanah tesebut belum pernah ada yang mensertifikatkan dan apabila selama proses tersebut berlangsung, pihak lain tidak ada yang mengajukan keberatan perihal kepemilikan tanah tersebut maka proses pensertifikatan dapat dilakukan dalam jangka waktu kurang lebih 6 bulan sampai dengan 1 tahun.

28. Marthin Luther Lambonan, "Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Perturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997", Jurnal Lex Et Societatis, Vol VI, No.8, (2018), 71.
29. Dr. Arifin Bur, S., M.Hum & Desi Apriani, Op. Cit., 132.
30. Tuti Rezeki, "Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah", Jurnal Varia Hukum, Edisi No. XXXIX , (2018), 1544
31. I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, "Eksistensi Tanah Adat di Bali dan Problematika Hukum Dalam Pengembangan Investasi, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 39, No. 02, (2017), 115.

Namun di dalam peraturan pemerintah terbaru yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 dalam Pasal 96 ditentukan bahwa girik dapat dijadikan alat bukti hak atas tanah, dengan pembatasan sampai dengan lima tahun dari Peraturan Pemerintah tersebut dikeluarkan. Dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai kekuatan pembuktian girik sebagai alat bukti hak atas tanah apakah selama rentang waktu lima tahun tersebut girik memiliki kekuatan pembuktian yang terpenuh dan terkuat seperti sertifikat. Adanya kekaburan terhadap kekuatan pembuktian tersebut tentunya akan menimbulkan ketidakpastian hukum apabila terjadinya sengketa tanah antara pemegang sertifikat hak atas tanah dengan pemegang girik. Diaturnya ketentuan tersebut secara tidak langsung dapat membuat sertfikat dimungkinkan bukan sebagai bukti kepemilikan tanah yang terkuat dan terpenuh apabila terjadi sengketa dengan pemilik hak atas tanah dengan bukti girik. Adanya ketidakpastian tersebut tentunya akan berdampak pada kepastian hukum antara sertifikat tanah yang merupakan bukti terkuat dan terpenuh dengan girik yang juga dapat dijadikan bukti hak milik meskipun ada pembatasan waktu.

C. Penutup

Adanya pengaturan girik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 memberikan implikasi bahwa girik dijadikan alat bukti hak atas tanah meskipun terdapat pembatasan waktu. Apabila dalam kurun waktu 5 (lima) tahun tanah dengan bukti kepemilikan girik belum didaftarkan maka girik hanya dapat dijadikan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Kedudukan girik terhadap sertifikat hak atas tanah setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021, girik yang dapat digunakan sebagai bukti hak atas tanah dengan pembatasan waktu menyebabkan secara tidak langsung dapat membuat sertifikat memungkinkan bukan sebagai bukti kepemilikan tanah yang terkuat dan terpenuh apabila terjadi sengketa dengan pemilik hak atas tanah dengan bukti girik.

Daftar Pustaka

Fajar, M. & Achmad. Y. 2017. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Marzuki, P.M. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenamedia Group, Jakarta.

Rubaie, A. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang.

Salfutra, R.D. 2019. *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta.

Santoso, U. 2012. *Perolehan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta.

Sutedi, A. 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah.* Sinar Grafika, Jakarta Timur.

Sutedi, A. 2020. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta.

Supriadi. 2012. *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.

Windia, W.P., & Sudantra I.K. 2016. *Pengantar Hukum Adat Bali*, Swasta Nulus, Denpasar.

Abraham, Ana Silvia, Suradi, *Gugurnya Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Oleh Girik Karena Adanya Perbuatan Melawan Hukum Dalam Pembuatannya (Studi Kasus Putusan Perkara Pedata Nomor: 32/ PDT.G/ 2013/ PN SRG)*, Diponogoro Law Jurnal, Vol. 6 No. 2 (2017).

Annisa Oktaviani P & Harjono, *Kekuatan Pembuktian Surat Letter C Dalam Pemeriksaan Sengketa Tanah Di Persidangan (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Perkara No: 816 K/Pdt/2016)*, Jurnal Verstek, Volume 7 No.1 (2019).

Desy Nurkristia, *Asas Kepastian Hukum Dalam Kedudukan Girik Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jurnal Suara Hukum, Volume 3 No. 2 (2021).

Dr. H. Arifin Bur, S.H., M.Hum & Desi Apriani, S.H., M.H, "Sertifikat Sebagai Alat Pembuktian Yang Kuat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah", UIR Law Reivew, Volume 01 No.2, (2017).

Ida Hanifah, "Kebijakan Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Rumah Tangga Melalui Kepastian Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2, (2020).

I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, "Eksistensi Tanah Adat di Bali dan Problematika Hukum Dalam Pengembangan Investasi, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 39, No. 02, (2017).

Marthin Luther Lambonan, *Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Perturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, Jurnal Lex Et Societatis, Vol VI, No.8 (2018).

Reynaldi A. Dilapanga, *Sertifikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Merupakan Alat Bukti Otentik Menurut Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960*, Jurnal Lex Crimen, Vol. VI, No. 5 (2017).

Rommy Haryono Djojorahardjo, *Mewujudkan Aspek Keadilan Dalam Putusan Hakim Di Peradilan Perdata*, Jurnal Media Hukum dan Peradilan, Vol. 5 No 1 (2019).

Samudra Putra Indratanto, Nurainun, and Kristoforus Laga Kleden, *Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Imu Hukum, Volume 16, No. 1 (2020).

Stella dan Hasni, *Analisis Terhadap Tanda Bukti Hak Atas Tanah Berdasarkan Uupa Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Terkait Penggunaan Girik Nomor 87 Persil 157 Kelurahan Cengkareng Barat (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 2459k/Pdt/2014)*, Jurnal Hukum Adigma, Vol 1. No 1 (2018).

Tuti Rezeki, Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, Jurnal Varia Hukum, Edisi No. XXXIX (2018).

Yustisia Setiarini Simarmata, "Kedudukan Hukum Pihak Yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak Yang Belum Sempurna", Indoensian Notary, Volume 3 No. 2, (2021).

Arief Maulana, Beragam Sistem Hukum Waris Di Indoensia Sulit Disatukan, Universitas Padjadjaran 26 Juli 2021, https://www.unpad.ac.id/2021/07/beragam-sistem-hukum-waris-di-indonesia-sulit-disatukan/

Ridho Afrianedi, Kepastian Hukum Bagi Tanah Adat Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pengadilan Agama Cilegon 4 September 2020, https://www.pa-cilegon.go.id/artikel/251-kepastian-hukum-bagi-tanah-adat-setelah-adanya-undang-undang-nomor-5-tahun-1960-tentang-peraturan-dasar-pokok-pokok-agraria.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).

Peraturam Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.