

REPUDIASI DALAM PEMENUHAN PRESTASI KONTRAK PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

Chrestella

stella.hutauruk@gmail.com

Dinas Pekerjaan Umum Kota Tarakan

Abstract

Government goods/services is never free from contracts. The contract is the basis of every action / achievement carried out both by the Government as the user of the goods / services and the Provider as the provider of the goods / services. In the process of running a contract is very prone to conflict / dispute between the parties. On average, contract conflicts up to contract disputes take place after the contract expires so that they can be carried out through courts or alternative dispute resolution institutions stipulated in the law. However, the main point is this study is the contract conflict that has not been a contract dispute because the contract has not ended (the periode of contract execution) or the contract has not started (pre-contract). Can it be called a default if the contract has not been completed and there are parties who want to cancel the contract? Do the principles of goodfaith and balance apply to contracts where one of the parties is the government?Based on this, the following matters will be examined: 1) The principle of good faith in the government through contract repudiation to prevent breach of contract; 2) The principle of balance in the implementation of contract repudiation of government goods/service procurement. The research method used a normative juridical method with statutory and conceptual approaches. From the results of the study, it was concluded that in the case of the Government with the principle of good faith and proportional balance of contracts through Repudiation efforts trying to prevent harmful things such as defaults when the Government considers that the contract cannot be continued. The value of good faith as the most fundamental basis coupled with balance values in accordance with its portion or the so-called proportional principle must really be the most serious concern in making contracts not only to safeguard the rights and obligations of the parties but more importantly to achieve the purpose of the contract that is the fulfillment of government goods / services.

Keywords : Repudiation, governement, contract, good faith, proportional.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Sistem pengadaan barang/ jasa Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden yang telah diubah beberapa kali kemudian diperbaharui menjadi

Perpres No 16 Tahun 2018 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Menurut Perpres No 16 Tahun 2018 Pasal 1 angka (1) tentang Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah menyebutkan pengadaan barang/jasa pemerintah yang selanjutnya disebut pengadaan barang/jasa adalah kegiatan pengadaan barang/jasa oleh Kementerian/ Lembaga/Perangkat Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD yang prosesnya sejak identifikasi kebutuhan, sampai dengan serah terima hasil pekerjaan.

Lahirnya Perpres Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan barang/jasa Pemerintah melahirkan paradigma baru pengadaan barang dan jasa pemerintah dimana menghapus seluruh peraturan pemerintah sebelumnya terkait Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah. Perpres No 16 Tahun 2018 ini sebagai jawaban dari tantangan dunia yang telah memasuki era *disrupsi* teknologi dimana fenomena *Internet of Thing, big data, cloud computing* hingga *artificial intelegent* yang telah menjadi bagian yang mendukung aktivitas seluruh elemen masyarakat¹. Di sisi lain disrupsi teknologi juga mentransformasi organisasi pemerintah dengan memotong rantai birokrasi, memudahkan prosedur, dan mengubah pola kerja yang bertujuan agar organisasi lebih responsif, transparan dan *accessible* sehingga terjadi "*check and balance*" dalam sistem pengadaan barang/jasa.

Perpres No 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini juga semakin mendorong *value for money* terhadap hasil pengadaan barang/jasa dengan tidak lagi menjadikan harga termurah menjadi tolak ukur efektivitas pengadaan barang/jasa. Perubahan pola bisnis dan aktivitas pasar tersebut juga membawa perubahan terhadap kebutuhan sumber daya manusia sebagai pengelola dan unit pengelola pengadaan yang dituntut untuk lebih profesional dan memiliki kompetensi khusus maupun kompetensi teknis dalam bidang pengadaan barang/jasa.

Hubungan kontraktual sebagai dasar pemerintah dan penyedia melakukan kegiatan pengadaan barang/jasa pemerintah adalah Perjanjian tertulis antara

¹ 1Siaran Pers Paradigma Baru Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, <http://www.lkpp.go.id/v3/#/read/5446>, diakses tanggal 23 Juli 2019 (19.00).

pengguna anggaran (PA)/ kuasa pengguna anggaran (KPA)/ Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dengan penyedia barang/jasa atau pelaksanaan swakelola. Dalam kontrak pengadaan barang/jasa pemerintah, Pejabat Pembuat Komitmen atau yang disingkat dengan PPK bertugas menetapkan rancangan kontrak dan mengendalikan kontrak, sementara pihak penyedia bertanggung jawab atas pelaksanaan kontrak. Kedua belah pihak sama-sama memiliki tujuan dan kepentingan yang saling mendukung serta berlandaskan pada prinsip-prinsip umum kontrak dan tunduk pada peraturan perundang-undangan. Sehingga prinsip itikad baik dan keseimbangan proporsional menjadi hal yang sangat penting bahkan melekat dari tahap pra kontraktual (tahap penawaran), kemudian saat muncul kesepakatan yang menimbulkan perikatan antara para pihak (tahap kontraktual), sampai kepada tahap pelaksanaan perjanjian yang mengingat para pihak bahkan hingga berakhirnya kontrak.

Menurut hukum Indonesia bahwa pembatalan perjanjian merupakan suatu konsekuensi apabila salah satu pihak ingkar janji (wanprestasi). KUHPerdara Pasal 1266 dan 1267 mengatur bahwa pembatalan perjanjian tidak batal demi hukum melainkan harus dimintakan kepada pengadilan meskipun syarat batal mengenai tidak dipenuhinya kewajiban dinyatakan dalam perjanjian, dan pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut dengan pilihan memaksa pihak lain untuk memenuhi perjanjian atau menuntut pembatalan perjanjian dengan pergantian biaya, kerugian dan bunga. Pasal ini tidak diperbolehkan untuk dikesampingkan sesuai Putusan MA Nomor 2821K/Pdt/2009 yang menyebutkan dalam pertimbangannya menyatakan suatu perjanjian yang mengesampingkan pasal tersebut bertentangan dengan keadilan dan asas itikad baik.

Rata-rata konflik kontrak hingga menjadi sengketa kontrak berlangsung setelah kontrak berakhir sehingga pelaksanaannya dapat melalui pengadilan atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang diatur dalam undang-undang. Namun, poin utama dalam pembahasan kali ini adalah bagaimana untuk konflik kontrak yang belum menjadi sengketa kontrak dikarenakan kontrak belum berakhir (masa pelaksanaan kontrak) ataupun kontrak belum dimulai (pra

kontrak). Apakah bisa dikatakan wanprestasi jika kontrak belum selesai dan ada pihak yang ingin membatalkan kontrak? Apakah prinsip Itikad baik dan keseimbangan berlaku terhadap kontrak yang salah satu pihaknya Pemerintah?

Literatur yang beredar dalam dunia keperdataan Indonesia sangat jarang menyebutkan Repudiasi dalam penyelesaian kontrak yang masih dalam masa pelaksanaan dan tidak dapat dilaksanakan lagi. Jika melihat dari sumber-sumber bebas di dunia daring (dalam jaringan) maka repudiasi sering dikaitkan dengan pembatalan perjanjian sepihak. Pembatalan perjanjian disini dimaksudkan membawa kedua belah pihak kembali pada keadaan sebelum perjanjian diadakan. Pembatalan. Namun pembatalan perjanjian melalui konsep respudiasi dalam hal ini memiliki konsekuensi yuridis, terkait dengan kontrak pemerintah yang notabene nya bukan lah kontrak biasa yang begitu mudah dilakukan repudiasi kemudian kontrak dibatalkan. Terlebih dalam pembahasan kali ini yang melakukan repudiasi adalah pihak dari Pemerintah. Perlu dikaji mekanisme hukum dengan memperhatikan dasar-dasar hukum yang berlaku di Indonesia. Jikalau repudiasi ini dilakukan baik oleh pihak pemerintah atau penyedia, harus mengedepankan prinsip itikad baik dan keseimbangan.

Penulisan kali ini akan membahas lebih banyak dari sisi pemerintah sebagai pihak yang melakukan repudiasi semata-mata untuk menyelamatkan kontrak bukan malah pembatalan secara sepihak, ada unsur mencegah wanprestasi karena usaha pemerintah ini dilakukan dalam rangka mencegah wanprestasi itu sendiri bahkan mencegah terjadinya kontrak gagal. Tentu saja, repudiasi yang dilakukan pemerintah memiliki karakteristik yang berbeda dengan repudiasi yang dilaksanakan oleh pihak-pihak biasa. Harus ada keseimbangan proporsional didalamnya antara Pemerintah sebagai pihak yang mana memiliki tujuan semata-mata memenuhi kebutuhan masyarakat luas dalam artinya ada kepentingan publik di dalamnya meski kontrak dilaksanakan berdasarkan hukum privat dengan Penyedia yang mewakili dirinya sendiri dalam rangka pemenuhan kebutuhan bisnis dan murni berdasarkan hukum privat karena bertindak atas dasar dirinya sendiri. Oleh karena perlunya pemahaman dan pembahasan

lebih mendalam lagi terhadap isu yang coba diangkat maka penulis ingin mengkaji lebih dalam lagi mengenai Repudiasi Dalam Pemenuhan Prestasi Kontrak Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana prinsip itikad baik pemerintah melalui repudiasi kontrak untuk mencegah wanprestasi kontrak dan bagaimana prinsip keseimbangan dalam pelaksanaan repudiasi itu sendiri.]

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif. Tipe penulisan yuridis normatif merupakan penelitian untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang digunakan sebagai dasar untuk menunjang hasil penelitian meliputi seluruh peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim yang relevan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Terhadap bahan-bahan hukum tersebut dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai rumusan masalah dan tujuan penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum berdasarkan tema-tema analisis yang relevan dan aktual.

PEMBAHASAN

A. Prinsip Itikad Baik Pemerintah Melalui Repudiasi Kontrak Untuk Mencegah Wanprestasi Kontrak

Perkembangan kontrak membawa kontrak kedalam dua aliran Teori

Kontrak yang sering dijadikan rujukan, yaitu teori kontrak lengkap (*complete contract*) yang diasosiasikan dengan teori ekonomi kelembagaan (*institutional theory*) khususnya terkait dengan masalah *principal agent* dan teori kontrak tidak lengkap (*incomplete contract*) yang diasosiasikan dengan model *transaction cost*.²

Teori kontrak lengkap (Teori Insentif), teori ini melihat permasalahan kontrak pengadaan sebagai persoalan insentif. Menurut Laffont dan Tirole, dalam model *principal agents* pemerintah sebagai *principal* dihadapkan pada masalah informasi yang asimetris karena tidak bisa mendapatkan beberapa informasi penting mengenai penyedia (*agent*), terutama terkait dengan usaha (*effort*) yang akan dilakukan oleh penyedia³. Dengan demikian masalah yang dihadapi pemerintah sebagai pembeli adalah bagaimana mendisain suatu insentif (skema kontrak) agar penyedia memberikan informasi atau mengadopsi perilaku sesuai keinginan pembeli. Dikaitkan dengan tahapan proses pengadaan, teori insentif lebih menitikberatkan pada disain kontrak sebelum kontrak ditandatangani.

Teori Kontrak Tidak Lengkap (Teori Biaya Transaksi), yang mengasumsikan bahwa para pihak dapat menuangkan hak dan kewajiban untuk seluruh kemungkinan yang akan terjadi, dalam teori biaya transaksi asumsi tersebut tidak berlaku. Pada kenyataannya hampir semua kontrak (termasuk kontrak pengadaan) merupakan kontrak yang tidak lengkap⁴. Ketidaklengkapan suatu kontrak tidak dapat dihindari sebagai

² Robin A.Suryo dan Agita M.Ulfa, Teori Kontrak dan Implikasinya Terhadap Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Jurnal Pengadaan, Vol 3 No 3, November, 2013, h.7

³ Ibid, lihat pada penjelasan Laffont, J.J dan Tirole J, A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, Mass:MIT Press, Inggris.

⁴ Lihat penjelasan Robin A.Suryo dan Agita M.Ulfa, Teori Kontrak dan Implikasinya Terhadap Regulasi Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjelaskan Ben-Shahar (2004) dalam jurnalnya "Disagree:Filling Gaps in Deliberately Incomplete Contract" menyatakan bahwa secara definisi hukum sebuah kontrak tidak boleh tidak lengkap, karena agar institusi pengadilan dapat menegakkan kontrak, mereka harus memastikan bahwa ketentuan yang ada dalam kontrak cukup lengkap sehingga maksud dari para pihak dapat diketahui dan dipahami dengan jelas. Jika kontrak tidak lengkap maka institusi pengadilan akan mengisi kekosongan atau ketidaklengkapan ketentuan dalam kontrak. Dalam konteks ini maka kontrak selalu dianggap lengkap karena institusi pengadilan akan mengisi ketentuan yang tidak lengkap, atau jika tidak maka kontrak tersebut tidak

akibat dari pertimbangan biaya transaksi yang mahal untuk membuat kontrak yang lengkap terutama biaya informasi (*information costs*), adanya rasionalitas yang terbatas (*bounded rationality*) atau ketidakmampuan untuk melihat atau memprediksi hal-hal yang bersifat kontinjen, dan oleh sebab lainnya. Dalam teori ini ketidaklengkapan suatu kontrak juga disebabkan oleh ketidakmampuan institusi yang bertanggungjawab untuk menjamin kinerja kontrak (yaitu institusi pengadilan), karena mereka tidak mampu menegakkan ketentuan yang sulit/tidak dapat diverifikasi. Karena teori ini beranggapan bahwa para penegak hukum juga memiliki *bounded rationality*, maka kinerja kontrak tidak dapat dijamin oleh mekanisme eksternal (lembaga pengadilan). Oleh Williamson kondisi seperti ini disebut sebagai kegagalan institusi.⁵

Teori biaya transaksi, sumber inefisiensi bersumber dari proses adaptasi atau penyesuaian yang harus dilaksanakan dalam pelaksanaan kontrak. Proses adaptasi ini juga dapat menimbulkan *underinvestment* atau *overinvestment*. *Underinvestment* terjadi ketika kewajiban para pihak tidak secara optimal dirumuskan dan dituangkan dalam kontrak, sehingga terdapat peluang untuk melakukan *renegosiasi* terkait dengan kewajiban tersebut pada saat pelaksanaan kontrak. *Renegosiasi* disini memberi celah bagi perilaku oportunistik, yaitu salah satu atau bisa jadi kedua belah pihak mencoba mengambil keuntungan dari proses *renegosiasi* yang biasanya cenderung mengakibatkan terjadinya *underinvestment*. Sebaliknya, kontrak yang tidak lengkap - ditambah dengan adanya ganti rugi (*damage remedy*) juga dapat berakibat pada investasi yang berlebihan (*overinvestment*). Karena kontrak mengharuskan salah satu pihak untuk melakukan investasi, sementara kondisi kontinjensi menghendaki bahwa lebih baik bagi pihak terkait untuk tidak melakukan investasi, maka

dapat diberlakukan. Oleh karena itu dalam teori legal, hukum menyediakan default rule yang mengisi celah dalam kesepakatan aktual dari para pihak. Default rule menjadikan kontrak tidak lengkap (*incomplete contract*) menjadi kontrak lengkap (*complete contract*)

⁵ Williamson, *Transaction-Cost Economics; The Governance of Contractual Relations*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No 2, h. 233

terjadi investasi yang tidak optimal (*overinvestment*).

Prinsip hukum memiliki makna yang sangat penting dalam sebuah sistem hukum. Prinsip hukum mempengaruhi sistem hukum positif dan menjelma dalam sistem yang dibentuk. Tidak ada sistem tanpa prinsip didalamnya⁶. Kaitannya dengan hukum kontrak, dikenal berbagai macam jenis prinsip hukum. Asser- Ruten mengajukan tiga prinsip hukum kontrak, yakni : konsensualisme, kekuatan mengikat perjanjian dan kebebasan berkontrak. Hoffman-Abas mengajukan prinsip kepatutan (*billijkheids beginsel*), sedangkan Nieuwenhuis mengajukan tiga prinsip yaitu : otonomi para pihak (*Aotonomie-beginsel*), kepercayaan (*vertrouwens beginsel*) dan prinsip causa (*causa-beginsel*).⁷ Wery mengedepankan prinsip itikad baik (*geode trouw beginsel*)⁸. Prinsip itikad baik dan keseimbangan akan menjadi kajian sentral pada penulisan ini.

Terkait dengan beberapa prinsip hukum yang berkembang secara bebas didalam praktek berkontrak, sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya ada beberapa prinsip/asas hukum kontrak yang sering digunakan sebagai saka guru hukum kontrak, yaitu : ⁹

1. Kebebasan Berkontrak
2. Konsensualisme
3. Pacta Sunt Servanda
4. Itikad Baik
5. Keseimbangan/ Proporsionalitas¹⁰

Menurut Niewenhuis asas/prinsip hukum itu berfungsi sebagai

⁶ Y. Sogar Simamora, *Hukum Kontrak , Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, Laksbang Pressindo, Surabaya, 2017, h. 29

⁷ Ibid

⁸ Ibid

⁹ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, h.107

¹⁰ Lihat dalam hubungan antar asas-asas menurut Prof Agus Yudha Hernoko dalam bukunya *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil* mendudukan asas proporsionalitas sebagai asas atau sebuah prinsip yang mandiri dan berdiri setara dengan asas-asas pokok hukum kontrak yang lain. Asas keseimbangan yang dimaksud dalam kontrak lebih diarahkan pada keseimbangan sesuai porsi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

pembangunan sistem, dan lebih lanjut asas-asas itu sekaligus membentuk sistem “check and balance”.¹¹ Sistem yang terbentuk ini harus terbentuk dari kesatuan semua prinsip hukum dan dijalankan dengan itikad baik sebagai prinsip utama yang dipegang kuat dan di jalankan secara seimbang dan adil/Propersional oleh kedua belah pihak.

Tidak banyak literatur mengenai Repudiasi Kontrak ini, istilah repudiasi ini masih jarang terdengar walaupun dalam praktiknya Repudiasi kerap kali terjadi. Menurut sejarahnya doktrin dari teori repudiasi/ *Anticipatory repudiation is relatively old, having its origin in the common law*¹². Doktrin lama yang berasal dari common law yang berkembang di negara-negara Eropa. Repudiasi yang berkembang sejak lama ini seringkali dikaitkan dengan teoripembatalan perjanjian secara sepihak. Repudias (*repudiation anticipatory*) adalah pernyataan mengenai ketidaksediaan atau ketidakmampuan untuk melaksanakan perjanjian yang sebelumnya telah disetujui, pernyataan mana disampaikan sebelum tiba waktu melaksanakan perjanjian tersebut¹³. Repudiasi dalam pengertian itu disebut repudiasi anticipatory yang berbeda dengan repudiasi biasa yaitu pembatalan yang dinyatakan ketika telah memasuki masa pelaksanaan perjanjian.

Konsekuensi hukum yang timbul akibat adanya repudiasi ini atas suatukontrak adalah dapat menunda atau bahkan dapat membatalkan pihak lain dari kewajiban melaksanakan prestasi dari perjanjian tersebut; dan disisi lain memberikan hak kepada pihak yang lain apa yang menjadi haknya, sungguhpun kepada pihak yang melakukan repudiasi belum jatuh tempo untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan perjanjian.¹⁴ Jika kita cermati lebih lanjut, dalam praktik pelaksanaan repudiasi nantinya

¹¹ Prof. Agus Yudha Hernoko, Op. Cit, h.25

¹² 12Alphonse M.Squillante, *Anticipatory Repudiation and Retraction*, Valparaiso University Law Review, Vol 7 No 3, Produced by The Berkeley Electronic Press, 1973, h.377

¹³ Munir Fuady, *Hukum Kontrak: Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 2001, h.105

¹⁴ Munir Fuady, Op.Cit, h.103

konsekuensi hukum disisi pemerintah tentunya berbeda dengan pihak penyedia. Konsekuensi hukum dari pihak pemerintah jika ditinjau dari konsekuensi umum repudiasi adalah sebagai berikut:

1. Menunda pelaksanaan kontrak jika kontrak belum sempat dilaksanakan sampai batas waktu yang dirasa cukup oleh pemerintah misalnya, di laksanakan pada tahun anggaran perubahan (masih masuk dalam tahun anggaran yang sama), namun apabila kontrak telah berjalan, dengan kesepakatan pembayaran sampai pada progres pekerjaan yang dilaksanakan saja, kemudian dilakukan repudiasi dalam adendum kontrak untuk dilaksanakan sampai pada batas waktu yang dirasa cukup oleh pemerintah.
2. Membatalkan pelaksanaan kontrak (Biasa disebut putus kontrak) dengan pertimbangan hukum dan rekomendasi dari pejabat berwenang terkait (Inspektur Daerah/APIP, Biro Hukum daerah dan Deputi Bidang Sanggah LKPP Dit. Penanganan Masalah Hukum) kemudian dituangkan dalam bentuk Surat Keputusan Walikota untuk tingkat kota, Gubernur untuk tingkat provinsi dan seterusnya sesuai kewenangan yang melekat.

Konsekuensi hukum untuk pihak penyedia jika pemerintah melakukan repudiasi adalah sebagai berikut :

1. Jika penyedia menyetujui kontrak ditunda maka harus dipastikan dengan benar ditunda sampai batas waktu yang bisa dipastikan. Untuk progres pekerjaan yang telah dilaksanakan harus juga dipastikan dibayar agar tidak terjadi kerugian.
2. Jikapun kontrak dibatalkan oleh pemerintah, penyedia bisa menerima dengan catatan tidak ada kerugian yang ditimbulkan atau walaupun ada kerugian, penyedia harus memastikan pemerintah melaksanakan kewajibannya terlebih dahulu baru kemudian memutuskan kontrak.

3. Kalau sampai pada akhirnya, penyedia tidak menyetujui repudiasi oleh pemerintah maka Penyedia dipersilahkan menempuh jalur hukum di pengadilan perdata atau arbitrase.

Adapun alasan terhadap diperkenankannya suatu tuntutan ganti rugi yang lebih awal jika terjadi repudiasi adalah sebagai berikut :

a. Posisi yang lebih awal

Sudah barang tentu sangat diperlukan suatu posisi yang lebih awal dalam suatu proses hukum sehingga proses penyelesaian secara hukum dapat lebih optimal. Dengan lebih awal ditetapkannya pemberitahuan ganti rugi dalam suatu repudiasi, maka konsekuensinya menjadi sebagai berikut :

- Mencari saksi lebih mudah, karena masih hidup atau belum berpindah tempat.
- Pengetahuan dan dokumen tentang kontrak tersebut masih fresh.

b. Alasan kepastian hukum

Kepastian hukum juga menjadi alasan mengapa suatu ganti rugi dalam repudiasi dapat diberikan lebih awal, yakni pada saat belum jatuh temponya pelaksanaan prestasi dari pihak yang melakukan repudiasi. Sehingga dengan demikian pihak yang dirugikan oleh tindakan repudiasi ini dapat segera mengambil sikap apakah misalnya membuat kontrak pengganti dengan pihak lain, melakukan litigasi atas kerugiannya.

Perjalanan kontrak pengadaan barang/jasa yang dilakukan Pemerintah tentu saja dari sisi Pemerintah bertanggung jawab menjamin kelancaran berlangsungnya pembangunan. Untuk itu setiap proyek pemerintah meskipun terjadi hambatan apapun bahkan keadaan kahar sekalipun , karena sudah dianggarkan dan proses penganggaran bukanlah sebuah proses sederhana namun melewati proses panjang tidak akan mungkin tidak terbayar. Pasti terbayar. Hanya saja Pemerintah memiliki beberapa instrument salah satunya melalui

repudiasi anticipatory dimana sebelum masa kontrak habis pemerintah kembali mengajak penyedia untuk melakukan negosiasi. Isi negosiasi beragam, mulai dari dihentikannya kontrak dan dibayar sesuai progress pekerjaan (mengikuti ketentuan kontrak kritis) atau kegiatan akan dibayarkan pada anggaran tahun kemudian.

Jika dilihat dari sisi jenis kontrak tahun tunggal yang tidak boleh melewati tahun anggaran berjalan negosiasi bisa saja dilakukan dengan menyelesaikan pekerjaan sebelum tahun anggaran berakhir dan pembayaran dilakukan di tahun anggaran berikutnya. Semua kesepakatan apapun yang didapat dalam negosiasi harus tertuang dalam berita acara dan dibuat addendum kontrak yang menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dari dokumen kontrak. Atas dasar inilah sesuai addendum kontrak repudiasi atau pernyataan tidak sanggup melaksanakan kontrak oleh pemerintah bukan menjadi wanprestasi namun menimbulkan sebuah prestasi baru dan membatalkan prestasi lama. Hal ini diatur juga dalam syarat-syarat umum kontrak sesuai Peraturan Lembaga dan Peraturan Menteri tentang standar dan pedoman pengadaan barang/jasa pemerintah melalui penyedia.

B. Prinsip Keseimbangan Dalam Pelaksanaan Repudiasi Kontrak Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah

Tidak ada aturan baku tentang prosedur atau tata cara pelaksanaan repudiasi kontrak karena repudiasi kontrak merupakan sebuah pernyataan kehendak pihak yang bermaksud untuk melakukan langkah antisipatif dikarenakan ketidakmampuan salah satu pihak untuk meneruskan kontrak. Dalam praktek pengadaan istilah repudiasi sangat jarang terdengar bahkan sangat sedikit sekali literatur tentang repudiasi padahal repudiasi ini sudah sering terjadi secara tidak sadar dalam sebuah negosiasi kontrak. Bisa dikatakan bahwa repudiasi lahir di masa negosiasi pengendalian kontrak. Mekanisme Repudiasi

merunut pada masa pengendalian kontrak :

- a. Pemerintah melakukan kajian mendalam internal bersama unsur-unsur terkait seperti inspektorat, biro hukum dan koordinasi ke Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa.
- b. Setelah mendapat rekomendasi dan masukan yang diperlukan, semua masukan tersebut dituangkan dalam bentuk tertulis berupa MoU (Memory of Understanding), atau bisa juga Surat Rekomendasi disesuaikan dengan nominal besaran nilai pengadaan/proyek yang dihadapi bahwa ketiga institusi telah sepaham akan duduk permasalahannya penyelesaiannya.
- c. Kemudian, pemerintah mengundang Penyedia dan melaksanakan rapat pembuktian atau *Show Case Meeting/SCM*. Disinilah terjadi negosiasi repudiasi. Jika penyedia sepaham dan menyetujui repudiasi maka dilakukan langkah-langkah sesuai konsekuensi hukum yang dijelaskan pada pembahasan sebelumnya. Jika repudiasi ini ditolak oleh pihak penyedia yang merasa dirugikan maka pihak penyedia dapat menuntut haknya/ganti rugi yang layak dengan mengajukannya di muka pengadilan.

Hasil dari negosiasi repudiasi dapat berupa penghentian kontrak tentu saja harus ada addendum yang didukung dengan Berita Acara Adendum diperkuat oleh Surat Keputusan Pejabat Berwenang. Kontrak bisa saja dihentikan/dibatalkan sesuai dengan konsekuensi hukumnya apabila terjadi keadaan :

1. Force Mejeur/Keadaan Kahar/Overmact/Keadaan memaksa, terdapat dalam rumusan Pasal 1244 KUHPperdata, Pasal 1245 KUHPperdata, 1444 KUHPperdata, 1445 KUHPperdata, dengan dalil:
 - a. Pemenuhan prestasi terhalang atau tercegah
 - b. Terhalangnya pemenuhan prestasi tersebut diluar kesalahan pemerintah
 - c. Peristiwa yang menyebabkan terhalangnya prestasi

tersebut bukan merupakan risiko pemerintah.

Sesuai Teori Objektif¹⁵ bahwa prestasi yang tidak mungkin bagi setiap orang artinya terkait dengan ketidakmungkinan mutlak bagi setiap orang (Pasal 1444 KUHPerdara) bisa saja terjadi bencana alam dan bencana non alam seperti wabah penyakit. Penghentian Kontrak karena keadaan kahar dilakukan secara tertulis oleh Pejabat Penandatanganan Kontrak dengan disertai alasan penghentian pekerjaan. Penghentian kontrak karena keadaan kahar dapat bersifat:

- a. Sementara hingga Keadaan Kahar berakhir; atau
- b. Permanen apabila akibat keadaan kahar tidak memungkinkan dilanjutkan/diselesaikannya pekerjaan.

Jika penghentian kontrak bersifat sementara maka kontrak dapat dilanjutkan sesuai kesepakatan setelah keadaan kahar berakhir. Dalam hal Kontrak dihentikan karena keadaan kahar, maka Pejabat Penandatanganan Kontrak wajib membayar kepada Penyedia sesuai dengan kemajuan hasil pekerjaan yang telah dicapai setelah dilakukan pemeriksaan bersama atau berdasarkan hasil audit.

2. Keadaan Sulit (Hardship)

Keadaan sulit merupakan perkembangan doktrin baru yang berkembang terkait dengan hambatan atau kendala dalam pelaksanaan kontrak. Berbeda dengan *overmacht* yang diatur dalam Buku III KUHPerdara, maka keadaan sulit belum diatur meski pada umumnya kebanyakan hakim memutuskan keadaan sulit masuk menjadi keadaan *overmacht*.

Apapun keadaan kontrak yang tidak memungkinkan untuk kontrak dilaksanakan sesuai yang diperjanjikan hingga kontrak berakhir harus dapat dibuktikan dengan Peraturan Pemerintah atau putusan pengadilan yang menyatakannya telah terjadi. Namun apabila pekerjaan telah selesai

¹⁵ Lihat penjelasan Teori Objektif Prof. Dr. Agus Yudha Hernoko dalam bukunya *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersil*.

dan hak dan kewajiban para pihak yang terdapat dalam Kontrak sudah terpenuhi. Terpenuhinya hak dan kewajiban para pihak adalah terkait dengan pembayaran yang seharusnya dilakukan akibat dari pelaksanaan kontrak. Sebagai contoh meskipun kontrak telah berhenti karena pekerjaan telah selesai 100% (seratus persen) namun kontrak belum berakhir apabila masih terdapat sisa pembayaran yang belum dibayarkan oleh PPK kepada Penyedia. Misalnya pembayaran atas sisa pekerjaan akibat keterlambatan yang melewati tahun anggaran atau pembayaran atas penyesuaian harga.

Asas keseimbangan merupakan suatu keadaan dimana para pihak yang terlibat dalam kontrak harus memiliki kedudukan atau posisi yang seimbang, tidak ada yang mendominasi, dan juga para pihak memiliki posisi tawar yang seimbang, baik dari kedudukan para pihak, kepentingan maupun hak dan kewajiban para pihak. Dalam suatu kontrak, kepentingan individu dan masyarakat akan bersamaan dijamin oleh hukum objektif. Asas keseimbangan dilandaskan pada upaya mencapai suatu keadaan yang seimbang. Tidak terpenuhinya keseimbangan, dalam konteks asas keseimbangan, bukan semata untuk menegaskan fakta dan keadaan, melainkan lebih daripada itu berpengaruh terhadap kekuatan yuridikal kontrak dimaksud. Dalam terciptanya atau terbentuknya suatu kontrak, ketidakseimbangan bisa muncul sebagai akibat dari perilaku para pihak itu sendiri ataupun sebagai konsekuensi dari substansi (muatan isi) kontrak atau pelaksanaan kontrak. Kontrak harus segera ditolak saat itu juga, apabila tampak bahwa kedudukan salah satu pihak terhadap pihak lainnya adalah lebih kuat atau dominan, dan kedudukan tidak seimbang ini dapat mempengaruhi cakupan muatan isi maupun maksud dan tujuan dibuatnya kontrak.

Akibat ketidaksetaraan prestasi dalam kontrak adalah ketidakseimbangan. Jika kedudukan lebih kuat tersebut berpengaruh

terhadap perhubungan prestasi satu dengan lainnya, dan hal mana mengacaukan keseimbangan dalam kontrak, dalam hal ini terhadap perhubungan prestasi satu dengan lainnya, dan hal mana mengacaukan bagi pihak yang dirugikan akan merupakan alasan untuk mengajukan tuntutan ketidakabsahan kontrak. Sepanjang prestasi kontrak mengandaikan kesetaraan, maka bila terjadi ketidakseimbangan, perhatian akan diberikan terhadap kesetaraan yang terkait pada cara bagaimana kontrak terbentuk, dan tidak pada hasil akhir dari prestasi yang diatur dalam kontrak.

Prinsip keseimbangan berkontrak antara penyedia dengan pemerintah seringkali selalu berbenturan dengan kewenangan dan kekuasaan pemerintah. Topik yang menjadi bahasan utama dalam kontrak yang melibatkan pemerintah sebagai pihak adalah menyangkut adanya semacam rancangan kontrak yang telah dibuat diawal sebelumnya sebelum kesepakatan antara kedua belah pihak dan kekebalan pemerintah manakalah digugat di muka pengadilan serta pemerintah memiliki suatu imunitas yang dapat digunakan manakalah sekiranya kontrak tidak dapat dipenuhi sebelah pihak oleh pemerintah sendiri.

Telah diuraikan sebelumnya bahwa ketika pemerintah memasuki hubungan kontraktual dalam skala privat, pemerintah mempunyai peran ganda (double role). Disatu sisi pemerintah kedudukannya seperti subyek privat lain, tetapi disisi lain kedudukannya sebagai badan public tidak terlepas. Ketika pemerintah menjalin perikatan dalam skala privat maka sejak itu harus dinilai pemerintah menyatakan tunduk pada aturan privat dalam situasi ini berlakulah segala konsekuensi hukum yang timbul akibat hubungan yang dibentuk itu yaitu konsekuensi berlakunya prinsip dan aturan hukum dalam hukum perdata baik yang bersifat materil maupun formil.

Kata “sepakat” merupakan syarat pertama dalam pembentukan kontrak. Terhadap kontrak pemerintah termasuk kontrak kerja konstruksi

maupun kontrak pengadaan berlaku aturan seperti pada kontrak hukum privat yang tunduk pada prinsip dan aturan umum tentang hukum perikatan yang terdapat dalam Bab I sampai Bab IV Buku III KUHPerdara.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Prinsip itikad baik pemerintah melalui repudiasi kontrak untuk mencegah wanprestasi kontrak yang dilakukan melalui usaha-usaha pemerintah khususnya dengan melaksanakan repudiasi kontrak untuk mencegah wanprestasi kontrak merupakan sebuah prestasi kontrak dengan dasar perubahan kontrak yang telah dinegosiasikan sebelumnya atau dengan istilah addendum kontrak. Langkah pemerintah menyelamatkan kontrak dari kegagalan adalah suatu keharusan mengingat kontraktor atau penyedia barang/jasa adalah masyarakat yang menjadi rekanan pemerintah yang hak-hak nya harus dijamin.

Pemerintah tidak diperkenankan bertindak seolah-olah penyedia yang membutuhkan pemerintah saja namun pemerintah juga bergantung pada penyedia. Ada ikatan simbiosis yang tercipta dari pengadaan barang/jasa pemerintah ini. Sebaliknya masyarakat juga harus sama-sama mendukung pemerintah dalam proses pembangunan demi mewujudkan tujuan pengadaan barang/jasa yang nantinya juga berguna bagi masyarakat luas.

Prinsip keseimbangan dalam pelaksanaan repudiasi kontrak pengadaan barang/ jasa pemerintah merupakan salah satu asas dalam hukum kontrak telah dicoba kembali di ramu dalam peraturan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang baru. Hal ini terlihat dari kontrak pengadaan barang/jasa bagi keperluan pemerintah, secara normatif yang mana pada Perpres Nomor 16 Tahun 2016 sudah diatur dengan jelas mengenai ketentuan sanksi bagi PA/ KPA/ PPK/ Pejabat Pengadaan/ Pokja Pemilihan/ PjPHP/ PPHP maupun sanksi bagi penyedia barang/jasa (Pihak II) melakukan cidera janji. Khusus untuk praktek Repudiasi secara empiris hal tersebut tidak disebutkan secara langsung dalam kontrak pengadaan barang/jasa meskipun dalam prosesnya terkadang bisa saja Repudiasi

itu hadir melalui berbagai macam bentuk progresifnya, ada berupa surat penundaan pembayaran oleh pemerintah hingga diputusnya kontrak. Namun tetap sebagai pihak yang memiliki hak dan kewajiban yang seimbang dalam kontrak perubahan kontrak rentan terjadinya resiko pelanggaran hukum.

B. Saran

Langkah pemerintah sebagai pihak yang membutuhkan barang dengan prinsip itikad baik dalam menanggulangi resiko gagal kontrak dan wanprestasi harus diapresiasi. Pemerintah dengan segala daya dan upaya sedemikian rupa menyelamatkan kontrak-kontrak agar tidak merugikan pihak penyedia. Namun memang dalam hal ini, perlu penyempurnaan dan penyederhanaan aturan standar dokumen pengadaan. Diharapkan kedepannya khusus dalam pelaksanaan Repudiasi Kontrak sesuai dengan prinsip itikad baik menjadi jalan keluar yang tidak menimbulkan kerugian bagi pihak manapun, dan Repudiasi Kontrak ini dapat dituangkan secara redaksional ke dalam isi kontrak dengan syarat akan dipergunakan jika benar-benar terjadi keadaan yang dipersyaratkan.

Prinsip Keseimbangan Proporsional dalam mekanisme Repudiasi harus dilaksanakan dengan kesadaran akan hak dan kewajiban masing-masing pihak serta pihak penyedia harus sungguh-sungguh paham bahwa Pemerintah sebagai perpanjangan tangan Pemerintah melaksanakan Repudiasi tentunya dengan pertimbangan panjang dan selalu mengedepankan asas itikad baik serta pemenuhan keadilan. Repudiasi harus dilaksanakan jika memang sungguh-sungguh dalam keadaan yang diperbolehkan oleh hukum dengan mekanisme yang terbuka dan transparan sesuai prinsip-prinsip pengadaan dan prinsip hukum kontrak.

DAFTAR PUSTAKA

Darwanto, Rahmad, *Praktek Pelaksanaan Tender Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah dan Prinsip-Prinsip serta Etika yang Mendasarinya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013

- Fuady Munir, *Hukum Kontrak: Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*, PT.Citra
Aditya Bakti, Bandung, Tahun 2001
- Fuady Munir, S.H.,M.H.,LL.M, *Konsep Hukum Perdata*, PT Rajagrafindo
Persada, Jakarta, 2014
- Hadjon, Philipus M, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*,
GajahMada University Press, cet.VIII, Yogyakarta 2002
- Herwanto, *Aspek Yuridis Dalam Pelaksanaan Tahapan Prosedur
Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Mitra Ilmu, Surabaya, 2009
- HS. Salim, *Hukum Kontrak, Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar
Grafika, Jakarta, 2008J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang
lahir dari perjanjian*, buku II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994
- Kansil, S.T.C, *Modul Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group,
Jakarta, 2008Muhammad, Yulian, *Menyehatkan Pengadaan
Barang dan Jasa Pemerintah Dalam Praktek*, Rajawali Press,
Jakarta, 2011
- Rusli Harjdijan, *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law*, cetakan
ke-2, PT. Midyas Suryo Grafindo, Jakarta, 1994
- Salim, HS, *Hukum Kontrak Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Sinar Grafika,
Jakarta, 2013
- Subekti, R, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan*, Alumni, Bandung, 1986
- Sutedi, Adrian, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan
Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008
- Subianto, Arifin, *Kedudukan Pejabat yang Berwenang dalam Pengadaan
Barang Dan Jasa Pemerintah Berdasarkan Perpres No. 54 Tahun
2010i*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2012
- Simamora, Sogar, *Hukum Perjanjian*, LaksBang Pressindo, Surabaya, 2009

Simamora, Sogar, *Hukum Kontrak Prinsip-Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, LaksBang Pressindo, Surabaya, 2017

Disertasi

Utoyo. Bambang, *Prinsip Proporsionalitas Dalam Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, 2015

Tesis

Ariyono, Eko, *Pembayaran Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Yang Melewati Tahun Anggaran*, Program Magister Hukum, Universitas Airlangga, 2017

Cahyadi, Annang, *Penyesuaian Harga, (Price Adjustment) Dalam Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pada BUMN (Persero)*, Program Magister Hukum, Universitas Airlangga, 2018

Jurnal

Atmasasmita, Romli, *Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Jurnal Hukum Prioris, Vol 3, No. 1, 2012

Purwanto Harry, *Keberadaan Asas Pacta Sunt Servanda Dalam Perjanjian Internasional*, Mimbar Hukum, Vol 21, No 1, 2009

Mariyati Dwi, *Prinsip Hukum Dalam Penyusunan Dan Pelaksanaan Kontrak Engineering Procurement Construction (Kontrak "EPC")*, Yuridika, Vol 33 No. 2, 2018

KEDUDUKAN PERATURAN MENTERI TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

RISKI

risiki.311091@gmail.com

Biro Hukum Pemerintah Kota Tarakan

Abstract

Regional Regulation which in principle are formed in the context of carrying out government affairs which are the authority of the regions, in fact are considered to be contrary to ministerial regulation. This is because the position and content of the ministerial regulation has not been regulated in the Law on the formation of regulation, while the level of dynamics of change is very high and fast compared to local regulations whose formation is influenced by political interests in the region and requires a long time. The problems discussed in this study were the legis ratio of the position of ministerial regulation according to Law Number 12 of 2011 concerning the formation of regulations and the juridical implications of the position of ministerial regulation on the formation of regional regulations. This study aimed to determine the legis ratio of ministerial regulation according to Law Number 12 of 2011 concerning the formation of legislation and the juridical implications of the position of ministerial regulation on the formation of regional regulations. This research was expected to contribute thoughts both theoretically and practically to the dynamics of legal development in Indonesia. The research used normative juridical method that consisted of primary, secondary and non legal materials. From the results of the study it was concluded that, First, the position of ministerial regulation is a legislation that was formed based on the order of higher legislation (delegated legislation), while ministerial regulation which was formed based on authority is a policy regulation (Beleidsregel). Second, regional regulation must refer to and base their formation on ministerial regulation, if the ministerial regulations is formed based on the authority of attribution and/or delegation of the formation of legislation and its position contained in the hierarchy of statutory regulations and not formed based on the authority to administer government affairs (Bestuur).

Keywords: *Status of Regulations, Ministerial Regulation, Regional Regulation.*

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam konsideran huruf b menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶ Selanjutnya pada bagian umum alinea kelima penjelasannya dijelaskan bahwa daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.¹⁷

Pembentukan Perda tidak sedikit yang mendasarkan pembentukannya pada Peraturan Menteri, baik dari aspek formiil (Legal Drafting) maupun pada aspek materiil (materi muatan). Peraturan Menteri pada praktiknya, seringkali mengacaukan Perda, baik yang dalam proses pembentukan yang masih berbentuk rancangan perda maupun perda yang sudah ditetapkan dan berkekuatan hukum mengikat. Sebagai contoh dan fakta yang terjadi dilapangan,

¹⁶ Lihat Konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷ Lihat Penjelasan umum alinea kelima Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

penyusunan rancangan Perda Kota Tarakan tentang Minuman Beralkohol yang sebelumnya telah masuk kedalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) dan telah dilengkapi dengan naskah akademik dan draf rancangan peraturan daerahnya, pada perjalanannya harus diubah dan disesuaikan mengingat Peraturan Menteri Perdagangan yang menjadi landasan yuridis penyusunan naskah akademiknya dicabut dan diganti dengan yang baru, hal tersebut tentu membuat pembentuk perda harus mengulang pekerjaannya kembali ketitik awal. Contoh lain adalah terbitnya Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan yang mengakibatkan Perda Kota Tarakan tentang Izin Usaha Perikanan harus diubah dan disesuaikan.

Tingkat dinamika perubahan Peraturan Menteri sebagai peraturan sektoral di tingkat pusat sangat tinggi, belum lagi ketidakjelasan materi muatan dari Peraturan Menteri dimana pengaturannya juga tidak dapat kita temukan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di sisi lain justru sebaliknya proses pembentukan Perda yang syarat akan tarik ulur kepentingan politik dan dinamika pembahasan para pembentuknya di daerah cukup menguras fikiran dan memerlukan waktu yang lama, belum lagi kompetensi para pembentuk Perda pada tiap-tiap daerah juga berbeda-beda, sehingga pertanyaan mendasar yang penulis ajukan dalam penelitian ini adalah apakah Peraturan Menteri yang ada sekarang ini masih relevan untuk dijadikan dasar dalam pembentukan Perda, hal inilah yang menjadi pokok persoalan dalam pembentukan Perda baik Perda pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Secara teoritis, keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan asas dalam hukum positif di Indonesia.¹⁸ Terdapat larangan pertentangan antara suatu norma hukum dengan norma hukum yang lain juga semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat.

¹⁸ Dian Agung Wicaksana, Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 No. 1, Maret 2013, h. 151-152

Berangkat dari beberapa persoalan yuridis yang telah penulis uraikan di atas dan fakta-fakta permasalahan yang terjadi di lapangan, penulis menganggap perlu untuk melakukan penelitian hukum dengan judul Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah.

RUMUSAN MASALAH

Adapun yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. *Ratio legis* kedudukan Peraturan Menteri menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Implikasi yuridis kedudukan Peraturan Menteri terhadap pembentukan Peraturan Daerah.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatif dengan 2 (dua) pendekatan masalah, yaitu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

PEMBAHASAN

***Ratio Legis* Kedudukan Peraturan Menteri Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.**

1. Kedudukan Peraturan Menteri sebagai peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1). Namun demikian, keberadaan Peraturan Menteri dapat kita temukan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang 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.”¹⁹

Ketentuan tersebut walaupun tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa “Peraturan Menteri”, namun frase “...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri...” di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Selain itu Undang-Undang tersebut juga mengatur tentang kekuatan mengikat dari Peraturan Menteri, hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur 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.”²⁰

Dari ketentuan di atas, terdapat dua syarat agar peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk di dalamnya adalah Peraturan Menteri, memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
atau
- b. dibentuk berdasarkan kewenangan.

¹⁹ Lihat Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁰ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kalimat “*diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi*” mengandung makna sebagai kewenangan delegasi, ini berarti bahwa Peraturan Menteri hanya dapat dibentuk jika terdapat ketentuan didalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang memerintahkan untuk membentuk Peraturan Menteri. Sedangkan yang dimaksud dengan “*dibentuk berdasarkan kewenangan*” harus dimaknai sebagai kewenangan atribusi membentuk peraturan dan bukan kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan (*bestuur*), hal ini berarti bahwa dalam membentuk peraturan, Menteri harus memiliki kewenangan atribusi yang diberikan oleh Undang-Undang.

. **Fungsi Hierarki Peraturan Perundang-undangan.**

Ajaran Hans Kelsen mengenai *Sufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang pada intinya menyatakan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” kehendak yang berkuasa.²¹ Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomo dynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.²² Hukum itu adalah sah (valid) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (inferior) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (superior), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis

²¹ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 201-202.

²² Ibid, h. 203.

membentuk hierarki, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).²³

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip, diantaranya:²⁴

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
- e. Peraturan-peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Sejalan dengan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan maka keberadaan penjenjangan/hirarki akan menjadi sangat penting untuk diperhatikan, karena penjenjangan atau hirarki tersebut akan sangat mempengaruhi bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan itu. Ketidaktertiban hirarki atau ketidakjelasan penempatan suatu peraturan perundang-undangan dalam hirarki akan mengakibatkan kesulitan dalam

²³ Ni'matul Huda, Kedudukan Perda dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, Jurnal Hukum No. 1 Vol 13 Januari 2016, h. 30

²⁴ 10 Bagir Manan, Teori dan..., Op.Cit., h. 133. Lihat juga dalam Rosjldi Ranggawidjaja, Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, h. 19

mengetahui penempatan kedudukan dan pengujian peraturan perundang-undangan.²⁵

Dari beberapa uraian di atas, menurut penulis, fungsi dari hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai suatu sistem yang dibentuk untuk menjamin kedudukan dan kekuatan dari keberadaan suatu peraturan perundang-undangan, dengan adanya hierarki kita dapat melihat pada posisi mana suatu peraturan itu berada dan dari mana sumber pembentukannya termasuk juga wewenang apa yang ada dibawahnya.

3. Urgensi Pengaturan Materi Muatan Peraturan Menteri

Pada dasarnya Menteri sebagai pembantu Presiden, dalam sistem pemerintahan presidensiil, mempunyai kewenangan untuk mengatur di bidang tugas pemerintahan mereka masing-masing. Menteri pada dasarnya mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang berhubungan dengan bidang tugasnya. Walaupun dalam menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi di dalam pemerintahan negara, para Menteri harus bekerjasama satu sama lain dan seerat-eratnya di bawah kepemimpinan Presiden.²⁶ Mengingat pengaruh besarnya tersebut, kebutuhan Menteri untuk mengatur adalah penting, agar politik pemerintahan yang telah ditetapkan dapat terealisasikan.

Secara teoritis Peraturan Menteri hasil dari kewenangan delegasian merupakan Peraturan Perundang-undangan, dan kebutuhan di daerah yang membutuhkan petunjuk lebih lanjut, maka sebaiknya Peraturan Menteri (yang merupakan hasil dari kewenangan delegasian) dimasukkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan.²⁷ Hal tersebut sesuai dengan

²⁵ Yahya Ahmad Zein, *Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-undangan Indonesia (Studi Pasal 8 ayat (1) UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan*, Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Jember, 10-13 November 2017, h. 1

²⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 156.

²⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

arahan dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Akademik Undang-Undang tersebut juga menjelaskan bahwa perlu adanya kejelasan mengenai substansi dari Peraturan Menteri yang bersifat teknis. Sedangkan makna dari 'bersifat teknis' ini sebaiknya didefinisikan dalam aturannya.²⁸

Urgensi pengaturan materi muatan peraturan menteri sebenarnya telah dimuat dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diuraikan di atas, namun faktanya Naskah Akademik tersebut tidak digunakan, DPR yang merupakan inisiator rancangan undang-undang dimaksud justru menyusun Naskah Akademik baru yang didalamnya tidak dapat kita temukan pembahasan secara terperinci yang berkaitan dengan Peraturan Menteri.

4. Arah Perubahan Berikutnya Undang - Undang 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 pada kenyataannya belum mengakomodir perubahan terhadap ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang dimaksud oleh karenanya dalam rangka penataan regulasi sebaiknya dilakukan revisi kembali terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pada Pasal 7 ayat (1) yang mengatur terkait hierarki peraturan perundang-undangan dengan memasukkan Peraturan Menteri yang terkategori sebagai peraturan perundang-undangan delegasian (*delegated legislation*) kedalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Presiden, mengingat

²⁸ Ibid

Menteri adalah pembantu Presiden, selanjutnya Peraturan Menteri yang terkategori sebagai Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*), harus tetap diakui keberadaannya dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingat peraturan tersebut secara faktual masih dibutuhkan sepanjang memuat ketentuan teknis dalam rangka pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan Norma, Standar, Kriteria, dan Prosedur (NSPK) urusan Pemerintahan tertentu. Selain kebutuhan penempatan Peraturan Menteri kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, kebutuhan terkait pengaturan materi muatan Peraturan Menteri juga sangat mendesak untuk dilakukan pada Perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingat selama ini tidak terdapat pengaturan terkait hal apa saja yang dapat dimuat dalam suatu Peraturan Menteri. Hal tersebut penting untuk dilakukan untuk memastikan apakah Peraturan Menteri tersebut terkategori sebagai Peraturan Perundang-undangan atau sebagai Peraturan Kebijakan. Selain itu, pengaturan materi muatan Peraturan Menteri diharapkan juga mampu untuk mengurangi obesitas regulasi dengan tujuan untuk membatasi hal-hal apa saja yang dapat dituangkan menjadi suatu produk berbentuk peraturan.

Selain kebutuhan terhadap perubahan hierarki peraturan perundang-undangan dan materi muatan dari Peraturan Menteri, salah satu materi pokok yang harus dimuat dalam Perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang akan datang adalah mengakomodir konsep *Omnibus Law*. Secara sederhana *Omnibus Law* dapat diartikan sebagai penyederhanaan beberapa undang-undang dengan urgensi yang berbeda kedalam satu undang-undang dengan urgensi yang sama. Secara teoritis tanpa melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, konsep *Omnibus Law* dapat dilaksanakan mengingat bentuknya juga dalam bentuk Undang-Undang. Namun menurut hemat Penulis, secara praktis hal tersebut perlu

dilakukan untuk memberi legitimasi terhadap konsep *Omnibus Law* sebagai *brand* reformasi di bidang peraturan perundang-undangan yang digagas oleh Pemerintah saat ini, selain itu kriteria materi muatan dan petunjuk yang bersifat teknis dalam pelaksanaan *Omnibus Law* juga perlu diatur di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk memastikan pelaksanaan *Omnibus Law* tidak menimbulkan persoalan hukum baru dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

Penulis berpendapat bahwa perlu melakukan perubahan secara totalitas terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan cara menerbitkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru sebagai pengganti Undang-Undang yang ada, yang memuat tentang:

- a. Jenis-jenis peraturan yang dapat dibentuk;
- b. Institusi yang memiliki wewenang membentuk;
- c. Syarat dan tata cara pembentukannya;
- d. Batasan materi muatan yang diatur;
- e. Posisi kedudukan dan kekuatan hukum dari suatu peraturan;
- f. Mekanisme dan institusi yang berwenang melakukan pengujian; dan
- g. Mengatur mengenai ketentuan sanksi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang tidak mematuhi ketentuan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menjamin efektifitas dari pelaksanaan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimaksud, hal ini penting mengingat dampak yang ditimbulkan dari pemberlakuan suatu peraturan dirasakan langsung oleh masyarakat luas serta untuk mencegah terjadinya *abuse of power* oleh pembentuk peraturan.

Secara garis besar materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, memuat 3 (tiga) pokok perubahan yaitu:

- a. *Carry-over*, bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah mencapai pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dan belum selesai, disampaikan kepada DPR periode berikutnya serta dapat dimasukkan kembali dalam Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. (Pasal 71 A)
- b. Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang, kegiatan ini bertujuan untuk mengetahui ketercapaian, dampak, dan kemanfaatan atas pelaksanaan suatu Undang-Undang (Pasal 95A dan Pasal 95B); dan
- c. Pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri dan Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Pasal 21 ayat (4), 23 ayat 2, 26 ayat 1, 47 ayat 3, 49 ayat 3, 54 ayat 2, 55 ayat 22, 58 ayat 2, 85, 91 ayat 1.)

Implikasi Yuridis Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Pembentukan Peraturan Daerah.

1. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Uraian tentang Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat kita temukan di dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di dalam penjelasan tersebut diuraikan bahwa Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan

satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

2. Kedudukan Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Kedudukan Perda dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 7 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut, menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dengan urutan sebagai berikut:²⁹

- 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;

²⁹ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- e. Peraturan Presiden;
- f. Perda Provinsi;
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Dilihat dari susunan di atas, maka Perda baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota merupakan peraturan perundang-undangan terendah dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Hal penting dari perumusan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah bahwa peraturan perundang-undangan Republik Indonesia merupakan suatu sistem yang tunduk pada mekanismenya sendiri. Hal ini juga sejalan dengan amanat dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pada Penjelasan Umum Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.³⁰

3. Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah dan Hubungannya dengan Peraturan Menteri.

Pasal 17 ayat (1) mengatur bahwa “Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.” Ketentuan ini secara langsung menegaskan

³⁰ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

bahwa pembentukan kebijakan daerah khususnya dalam bentuk Perda merupakan Hak Daerah yang didelegasikan langsung oleh Undang-Undang. Namun hak tersebut tidak serta merta dapat dilaksanakan secara bebas oleh pemerintah daerah, Pasal 17 ayat (2) selanjutnya mengatur bahwa “Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.” Pengaturan yang demikian bukan dalam rangka membatasi daerah dalam melaksanakan kebijakan daerah, tetapi sesuai dengan penjelasan umum sebagaimana yang telah diuraikan di atas, bahwa kewajiban pemerintah daerah untuk berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria dimaksud adalah dalam rangka menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Adapun kewenangan Pemerintah pusat dalam menetapkan norma, standar, prosedur dan kriteria dilaksanakan oleh Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Hal tersebut sesuai ketentuan Pasal 16 ayat (3) yang berbunyi “kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.”³¹ Ketentuan Pasal 16 tersebut menggambarkan suatu hubungan hukum antara Perda dengan Peraturan Menteri, sepanjang suatu Peraturan Menteri memuat norma, standar, prosedur dan kriteria terhadap pembentukan dan pelaksanaan kebijakan di daerah ada kewajiban hukum bagi pembentuk kebijakan daerah untuk patuh terhadap peraturan tersebut dengan catatan bahwa Peraturan Menteri harus terlebih dahulu dimuat ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tergambar dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut penting karena ketidakjelasan

³¹ Lihat Pasal 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kedudukan Peraturan Menteri di dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan mengakibatkan sulitnya menakar tinggi rendahnya kedudukan dari Peraturan Menteri dimaksud, hal tersebut sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil pembahasan yang telah diuraikan, penulis berkesimpulan sebagai berikut:

1. *Ratio Legis* penempatan Peraturan Menteri dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1), karena menurut pembentuk undang-undang Menteri berpotensi melakukan *abuse of power* (penyalahgunaan kewenangan) mengingat terdapat kebebasan Menteri untuk membentuk peraturan yang didasari oleh kewenangan yang juga berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Semestinya kewenangan tersebut dimaknai sebagai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan (*bestuur*), karena Menteri tidak memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan hanya berkualifikasi sebagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) sedangkan Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggilah yang berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan delegasian (*delegated legislation*).
2. Implikasi yuridis kedudukan Peraturan Menteri terhadap pembentukan Perda adalah tidak adanya kewajiban hukum bagi pembentuk Perda untuk menjadikan Peraturan Menteri sebagai acuan dalam pembentukan Perda, termasuk memuatnya ke dalam dasar hukum (mengingat) dalam konteks *legal drafting* pembentukan Perda. Hal ini karena terdapat asas hukum yang menyatakan bahwa peraturan yang tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi*

inferiori). Asas tersebut secara implisit dapat dimaknai pula bahwa sesungguhnya Pembentukan Perda hanya wajib tunduk dan patuh terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya/lebih tinggi, sementara yang menjadi *legal formal* untuk mengukur tinggi atau rendahnya posisi dan kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan adalah hierarki peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Dari Pembahasan yang telah penulis simpulkan di atas, terdapat beberapa saran yang perlu penulis sampaikan diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada kenyataannya belum mengakomodir perubahan terhadap ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang dimaksud oleh karenanya dalam rangka penataan regulasi sebaiknya dilakukan revisi kembali terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya pada Pasal 7 ayat (1) yang mengatur terkait hierarki peraturan perundang-undangan dengan memasukkan Peraturan Menteri yang terkategori sebagai peraturan perundang-undangan delegasian (*delegated legislation*) kedalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Presiden, mengingat Menteri adalah pembantu Presiden, selanjutnya Peraturan Menteri yang terkategori sebagai Peraturan Kebijakan (*beleidsregel*), harus tetap diakui keberadaannya dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengingat peraturan tersebut secara faktual masih dibutuhkan sepanjang memuat ketentuan teknis dalam rangka pengaturan hal-hal yang berkaitan dengan Norma, Standar, Kriteria, dan Prosedur (NSPK) urusan Pemerintahan tertentu. Selain kebutuhan penempatan Peraturan Menteri kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, kebutuhan terkait pengaturan materi muatan Peraturan

Menteri juga sangat mendesak untuk dilakukan untuk memastikan apakah Peraturan Menteri tersebut terkategori sebagai Peraturan Perundang-undangan atau sebagai Peraturan Kebijakan.

3. Berkaitan dengan Pembentukan Perda, bagi para Pembentuk Perda baik dari Pemerintah melalui Perangkat Daerah Pemrakarsa bersama dengan Bagian Hukum Kabupaten/Kota atau Biro Hukum Provinsi maupun dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Panitia Khusus (Pansus) Pembahas Rancangan Perda, sebaiknya tidak menjadikan Peraturan Menteri sebagai landasan yuridis dalam penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Perda yang akan disusun, selama Peraturan Menteri belum menjadi bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu, tingginya dinamika perubahan dari Peraturan Menteri juga akan menyulitkan para pembentuk Perda untuk menyesuaikan terhadap perubahan Peraturan Menteri tersebut. Peraturan Menteri sepanjang memuat norma, standar, prosedur dan kriteria dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan tertentu, seharusnya bersifat operasional dan langsung dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, hal ini juga dapat mengurangi pembentukan produk hukum daerah yang hanya berisi dan bersifat teknis.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel pada Jurnal

Huda, Ni'matul. Kedudukan Perda dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan. *Hukum* 13, No. 1 (2016): 27-37.

Wicaksana, Dian Agung. "Implikasi dan Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia". *Konstitusi* 10, No. 1 (2013): 143-178.

Buku

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII

Press, 2004.

Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996.

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

Artikel pada Prosiding / Conference Paper

Ahmad Zein, Yahya. "Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-undangan Indonesia (Studi Pasal 8 ayat (1) UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan peraturan perundang-undangan". *Konfrensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4*, Jember: 2017

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. (LNRI Nomor 166 Tahun 2008 – TLNRI Nomor 4916)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. (LNRI Nomor 82 Tahun 2011 – TLNRI Nomor 5234)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (LNRI Nomor 244 Tahun 2014 – TLNRI Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. (LNRI Nomor 24 Tahun 2015 – TLNRI Nomor 5657)

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. (LNRI Nomor 58 Tahun 2015 – TLNRI Nomor 5679)

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. (LNRI Nomor 183 Tahun 2019 – TLNRI Nomor

6398)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. (BNRI Nomor 2036 Tahun 2015)

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. (BNRI Nomor 157 Tahun 2018)

Pemerintahan Pada Masa Transisi Pergantian Kepala Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah

Abd. Azis Hasan

Abd.azishasan007@gmail.com

Inspektorat Kota Tarakan

Abstract

Two problem formulations were discussed in this study, namely the politics of law of governance in the transition period of the replacement of regional heads in Indonesia and the organizational design and governance work in the transition period of the replacement of regional heads in the perspective of regional autonomy. As a normative legal research, it used the statute and the conceptual approaches. Based on the results of the study it was concluded that the politics of law of regional governance in the transition period of the replacement of regional heads in Indonesia are partially regulated in Law Number 10 of 2016 where regional heads are prohibited from replacing officials 6 (six) months prior to the date of the nomination of candidate pairs up to the end of the term of office and 6 (six) months from the date of inauguration unless obtaining written approval from the Minister. Furthermore, in Regulation of the Minister of Home Affairs No. 86 of 2017, it is regulated that the formulation of vision, mission and program of candidates for regional head and deputy regional head must be guided by the RPJPD and if there is a time lag between the elections until the inauguration of the elected regional head exceeds a period of 6 (six) months, the draft the RPJMD technocracy can be refined by referring to the vision, mission, and program of the elected regional head. The implementation of the two regulations has the potential to violate the principles of regional government implementation, namely professionalism, public Intertest, and effectiveness. In order to minimize the potential violations of the principle of regional government implementation, it is necessary to revise Law Number 10 of 2016 and Permendagri Number 86 of 2017.

Keywords: Regional Government, Transition Period Substitution of Regional Heads, Transition

PENDAHULUAN

Untuk melaksanakan amanat pasal 18 ayat (7) UUD 1945, Pemerintah kemudian membuat undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada masa reformasi, telah lahir 3 (tiga) undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan

pemerintahan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasca reformasi dibentuklah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun ibarat nasehat para pengemudi, “jangan pernah menginjak rem mendadak”. Dengan undang-undang ini, negara yang semula berjalan di atas lini sentralisme dan uniformisme dengan kecepatan yang sangat tinggi, tiba-tiba harus mengurangi kecepatan dengan sangat mendadak. Desentralisasi politik membalikkan arah seluruh logika kekuasaan secara sangat cepat dan mengurangi kekuasaan pusat secara sangat signifikan. Konsekuensi dari kondisi ini adalah lahirnya kompleksitas yang luar biasa dalam spektrum yang sangat luas dalam kerangka hubungan pusat-daerah di Indonesia.³²

Secara normatif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur tentang penyelenggara pemerintahan daerah pada Bab VII pasal 57 - 207. Bab ini mengatur mulai dari penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi dan kabupaten/kota, asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah, tugas, wewenang, kewajiban dan hak kepala daerah dan wakil kepala daerah sampai dengan hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah. Pasal 60 telah diatur bahwa masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Secara hukum hal ini berarti kepala daerah secara resmi baru dapat bekerja melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai dengan wewenang dan menerima haknya ketika telah dilantik dan diambil sumpahnya sebagai kepala daerah.

³² Abdul Gaffar Karim , Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah, JIP UGM, Yogyakarta, 2003, h.28.

Kenyataannya, walaupun telah ditetapkan bahwa masa jabatan kepala daerah adalah 5 (lima) tahun dihitung sejak dilantik, tetapi ada beberapa kepala daerah terpilih yang telah bekerja menyusun program kerja terutama program kerja jangka pendek (program 100 hari kerja) dalam rangka merealisasikan janji-janji politiknya pada saat pemilihan kepala daerah sebelum kepala daerah tersebut dilantik. Hal ini disebabkan kepala daerah terpilih tersebut memperhitungkan siklus penetapan perda tentang APBD atau perda tentang APBD Perubahan dengan waktu pelantikannya sehingga dapat memanfaatkan waktu pada masa jabatannya secara efektif dan efisien. Terjadinya hal ini dimungkinkan karena adanya jeda masa yang cukup panjang antara waktu penetapan sebagai kepala daerah terpilih dengan waktu pelantikan secara resmi menjadi kepala daerah sebagai konsekuensi dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang Yang Kemudian Kemudian Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Penyusunan program kerja tersebut, biasanya kepala daerah terpilih membentuk “Tim Transisi” yang anggotanya terdiri dari sebagian anggota Tim Sukses dan beberapa orang Aparatur Sipil Negara yang dianggap kapabel dan dapat dipercaya. Pelibatan Aparatur Sipil Negara ini biasanya dilakukan secara diam-diam untuk menjaga hubungan baik dengan kepala daerah yang ada. Walaupun secara de jure hal tersebut tidak dapat dibenarkan karena statusnya masih sebagai kepala daerah terpilih sehingga belum bisa menggunakan wewenang kepala daerah sesuai pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tetapi secara de facto pelibatan Aparatur Sipil Negara dalam penyusunan

program kerja tersebut sangat diperlukan karena mereka yang memahami dan mempunyai akses serta kewenangan untuk konkretisasi program dalam bentuk kegiatan di Perda APBD atau Perda APBD Perubahan sehingga dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan semangat yang ada pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut permasalahan ini dalam rangka penulisan tesis dengan judul “Pemerintahan Pada Masa Transisi Pergantian Kepala Daerah Dalam Prespektif Otonomi Daerah”.

Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan latar belakang yang dikemukakan diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Politik hukum tentang pemerintahan daerah pada masa transisi pergantian kepala daerah di Indonesia
2. Desain dan tata kerja organisasi pemerintahan pada masa transisi pergantian kepala daerah dalam perspektif otonomi daerah

Metode Penelitian

Pada penelitian ini, tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan – bahan pustaka atau data sekunder yang terkait dengan rumusan masalah yang akan diteliti.

Menurut Soerjono Soekanto sumber bahan hukum adalah data sekunder. Data sekunder mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yang penulis peroleh melalui penelitian kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, dan hasil penelitian.³³

³³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. h. 12

PEMBAHASAN

Politik Hukum Tentang Pemerintahan Daerah Pada Masa Transisi Di Indonesia

Diskursus demokrasi di Indonesia sebenarnya telah melewati sejarah yang panjang. Usaha untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dapat dilihat dari rumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan Indonesia, yakni orde lama dan orde baru. Pada era Soekarno dikenalkan model Demokrasi Terpimpin, sedangkan pada era Soeharto dikenalkan Demokrasi Pancasila. Namun alih-alih terbentuk suatu pemerintahan demokratis, model demokrasi yang ditawarkan kedua rezim tersebut malah memunculkan pemerintahan otoritarian, yang membelenggu kebebasan politik warganya.

Proses transisi yang berlangsung di Indonesia pasca Soeharto ditandai oleh sejumlah perubahan sosial dan politik yang mendasar. Jatuhnya Soeharto memiliki korelasi positif dengan demokratisasi, karena tidak semata-mata merupakan pergantian pemerintahan tetapi juga dilanjutkan dengan transisi menuju demokrasi dan bahkan diikuti dengan pelebagaan demokrasi di akhir kekuasaan Habibie. Masa transisi memang bermuka dua. Di satu sisi, ketidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil dari proses transisi belum tentu akan terbentuk negara yang demokratis, tetapi tidak jarang malah reinkarnasi negara otoriter dalam bentuk yang baru apabila penunjang demokrasinya lemah³⁴. Di sisi yang lain, era transisi adalah suatu *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi. Salah satu gejala pada masa reformasi adalah gejala euforia politik masyarakat yang nyaris tidak terkendali karena menemukan pintu kebebasan setelah sekian lama terkunci di dalam kediktatoran rezim otoriter. Reformasi Mei 1998, telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto tidak ada lagi pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru diluar negara, telah menggeser kedudukan seseorang. Presiden RI dari penguasa yang hegemonic dan

³⁴ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Graffiti, Jakarta, 1977 h. 375.

monopolistic menjadi kepala pemerintahan biasa yang sewaktu-waktu dapat digugat dan bahkan dapat diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, telah melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa, sampai melampaui konvensi yang selama ini dipegang, yakni asas kekeluargaan di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elit berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.

Reformasi pasca pemilu 1999, diwarnai perdebatan tajam antara kalangan yang mengusung gagasan atau konsepsi demokrasi procedural dan demokrasi substansial. Bagi konsepsi substansial, pelaksanaan pemilu saja tidaklah cukup bagi suatu sistem politik untuk mendapatkan gelar demokrasi karena konsep ini mensyaratkan penghormatan terhadap hak-hak sipil yang lebih luas dan penghargaan terhadap kaidah-kaidah pluralism yang mendasar. Pasca reformasi 1998, agenda perubahan terhadap UUD segera dilakukan. Alasannya karena menurut pendapat berbagai pihak, otoritarianisme yang terjadi pada masa orde baru salah satunya disebabkan oleh konstitusi Indonesia yang masih sangat buruk. Akhirnya disepakati untuk melakukan perubahan, tetapi tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, perubahan hanya untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan ini, perubahan hanya dilakukan terhadap pasal-pasal bukan terhadap pembukaan UUD 1945.

Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi prosedural dan demokrasi substansi juga dapat diwujudkan secara spesifik, amandemen konstitusi Indonesia menghasilkan

sejumlah desain baru format kenegaraan sebagai berikut:³⁵

Presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden terpilih saja. Oleh karena itu masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat dan bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.

Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945. Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antar lembaga negara (*separation of power*).

Adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabata presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum yaitu pembuktian hukum oleh MK. Dengan demikian, presiden tidak dapat diusulkan oleh DPR untuk diberhentikan semata-mata karena alasan konflik politik. Demikian pula presiden dilarang untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR. Dalam bidang pemerintah daerah juga terjadi perubahan yang sangat mendasar, otonomi yang luas dinyatakan secara jelas dalam UUD dan pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Berbeda halnya dengan masa orde baru dimana kepala daerah ditentukan oleh presiden.

Perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali, sebagaimana telah disebutkan dimuka mempertegas dua hal kerangka hukum (dasar) demokrasi sekaligus, yaitu demokrasi prosedural berupa ditetapkannya prosedur dan mekanisme penentuan puncak jabatan politik eksekutif baik nasional maupun daerah melalui pemilu langsung oleh rakyat. Perubahan

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, h. 33-95

ini menempatkan warganegara sebagai subjek hukum yang memiliki makna dan nilai politik serta hukum sekaligus dalam penentuan jabatan-jabatan politik.

Inti dari politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara³⁶ Dengan demikian, politik hukum adalah pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945.

Pokok bahasan dalam tesis ini adalah terkait dengan politik hukum undang-undang pemerintah daerah pasca reformasi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014. Namun demikian, perlu kiranya bagi penulis untuk membahas terlebih dahulu undang-undang yang disahkan pada orde yang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, hal ini berdasarkan setidaknya dua alasan. *Pertama*, kelahiran UU No 22 Tahun 1999 tidak lepas dari keberadaan UU No 5 Tahun 1974 yang dinilai gagal mewujudkan hubungan pusat dan daerah yang efektif dan efisien. *Kedua*, menurut para ahli keberadaan UU No 22 Tahun 1999 membalikkan 180o logika yang ada dalam UU No 5 Tahun 1974, oleh karena itu pembahasan terkait dengan UU No 5 Tahun 1974 ini menjadi penting sebagai pembanding dan untuk mengetahui apakah undang-undang otonomi daerah pasca reformasi tetap konsisten dengan semangat reformasi ataukah terdapat kemunduran.

Politik hukum pemerintahan daerah mulai dari UU Nomor 5 Tahun 1974, UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 34 Tahun 2004 maupun UU Nomor 23 Tahun 2014, tidak ada satupun yang mengatur tentang politik

³⁶ Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999,

hukum pemerintahan daerah pada masa transisi. Namun demikian kita dapat menemukan politik hukum

pemerintahan daerah pada masa transisi secara parsial pada UU atau peraturan lain sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

Dalam UU Nomor Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Pasal 71 ayat (2);

“Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.”

Selanjutnya pada Pasal 162 ayat (3) mengatur bahwa ;

“Gubernur, Bupati, dan Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.”

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2017

Peraturan lain yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa transisi adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 86, Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Dalam Permendagri tersebut setidaknya terdapat dua pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah pada

masa transisi yaitu Pasal 40 dan Pasal 46

Pasal 40 :

“(1) RPJPD yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, wajib menjadi pedoman dalam perumusan materi visi, misi dan program calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah.

“(2) Visi dan misi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan setiap calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah kepada masyarakat secara lisan maupun tertulis pada saat kampanye.”

Pasal 46 :

“Dalam hal terdapat jeda waktu antara pemilihan Kepala Daerah sampai dengan dilantiknya Kepala Daerah terpilih melebihi jangka waktu 6 enam) bulan, rancangan teknokratik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dapat disempurnakan dengan berpedoman pada visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih.”

Berdasarkan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2016 pasal 71 ayat (2) dan Pasal 162 ayat (3) tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa pada masa transisi pemerintahan daerah, ada waktu lebih dari 1 (satu) tahun Kepala Daerah dilarang melakukan pergantian pejabat kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Tujuan dari peraturan ini adalah untuk memastikan bahwa tidak ada kepentingan politik balas budi atau balas dendam terhadap ASN yang dianggap berjasa atau dianggap tidak berfihak kepada kepala daerah terpilih pada saat penyelenggaraan pilkada, sehingga menjamin terciptanya ASN pemerintah daerah yang profesional. Dalam masa transisi pemerintahan daerah yang cukup panjang itu akan mengakibatkan terjadi kekosongan pejabat yang disebabkan karena pejabat yang ada memasuki batas usia pensiun, berhalangan tetap sehingga tidak dapat melaksanakan tugasnya, mengundurkan diri, mutasi kerja ke instansi lain, diberhentikan dari jabatan karena hukuman dinas, dan meninggal dunia.

Untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak

terganggu oleh adanya kekosongan pejabat, tetap dapat berjalan dengan baik terutama dalam pelayanan publik, secara normatif Kepala Daerah dapat mengisi kekosongan pejabat tersebut dengan menunjuk Pelaksana Tugas (Plt.), Penjabat (Pj.) dan atau melakukan pergantian pejabat setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Dalam implementasinya, proses untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri ternyata memerlukan waktu yang cukup panjang sehingga akhirnya selama masa transisi yang lebih dari 1 (satu) tahun, kekosongan pejabat diisi oleh Plt. saja. Tidak dilaksanakannya segera penggantian pejabat dalam waktu yang lama sehingga hanya jabat oleh Plt. mengakibatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi kurang profesional. Hal ini berpotensi melanggar Asas Profesionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk jabatan pimpinan tinggi pratama (Inspektur, Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Pelaksana), biasanya yang ditunjuk menjadi Plt. adalah Asisten Sekda sesuai dengan bidangnya masing-masing, tetapi untuk penunjukan Plt. Asisten biasanya dari salah satu kepala perangkat daerah yang dianggap senior dan mampu. Pejabat yang ditunjuk menjadi Plt. mempunyai kantor dan tugas pokok dan fungsi sendiri sehingga mereka jarang berada di kantor tempat mereka ditunjuk sebagai Plt. Hal ini tentunya mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari perangkat daerah tersebut.

Selain berasal dari Asisten atau Kepala Perangkat Daerah yang dianggap senior dan mampu, umumnya yang ditunjuk sebagai Plt. Kepala Perangkat Daerah adalah Sekretaris pada perangkat daerah tersebut. Dalam melaksanakan tugas sebagai Plt. Kepala Perangkat Daerah, biasanya Sekretaris mengalami banyak hambatan karena kewenangan sebagai Plt. sangat terbatas dan tidak mendapat penghormatan yang cukup dari para

pejabat yang ada di perangkat daerah tersebut. Hal ini juga mengakibatkan terganggunya pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari perangkat daerah tersebut

Penunjukan Plt. yang cukup lama pada masa transisi baik yang berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama maupun Sekretaris mengakibatkan tidak maksimalnya pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintahan sehingga akhirnya masyarakat juga yang dirugikan. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia yaitu Asas Kepentingan Umum. Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Rancangan teknokratik RPJMD adalah rancangan dokumen perencanaan 5 (lima) tahunan yang disiapkan oleh pemerintah Daerah dengan sepenuhnya menggunakan pendekatan teknokratik sebelum terpilihnya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Penyusunan rancangan teknokratik RPJMD merupakan bagian dari kegiatan Persiapan Penyusunan RPJMD dan harus sudah diselesaikan paling lambat sebelum penetapan Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah terpilih. Oleh karena itu penyusunan rancangan teknokratik merupakan bagian penting dari penyusunan RPJMD.

Desain Organisasi Dan Tata Kerja Pemerintahan Pada Masa Transisi Dalam Perspektif Otonomi Daerah

Organisasi pemerintahan di daerah pada prinsipnya dibentuk untuk mengakomodasikan kewenangan yang dilaksanakan oleh Daerah. Dalam upaya mendukung transformasi kewenangan dan kelembagaan sebagai pelaksanaan Undang - Undang No. 23 Tahun 2014, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang mengisyaratkan pembentukan daerah disesuaikan

dengan kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja. Organisasi perangkat daerah diarahkan untuk menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan pengembangan sektor unggulan (*core competence*). Pemerintah daerah tidak hanya dituntut untuk memberikan pelayanan dasar tetapi juga memajukan daerah berdasarkan sektor unggulan yang dimilikinya. Organisasi pemerintahan daerah merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan dengan sumber legitimasi yang berasal dari masyarakat.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah membedakan atas dua mengenai urusan pemerintahan wajib yaitu adanya urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 dan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menyatakan mengenai urusan pemerintahan wajib dasar yaitu terdiri atas urusan: (1). Pendidikan, (2). Kesehatan, (3). Pekerjaan umum dan penataan ruang, (4). Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, (5). Ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat, (6). Sosial.

Adapun urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud meliputi: (1). Tenaga Kerja, (2). Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, (3). Pangan, (4). Pertanian, (5). Administrasi kependudukan dan pencacatan sipil, (6). Pemberdayaan masyarakat dan desa, (7). Pengendalian penduduk dan keluarga berencana, (8). Perhubungan, (9). Komunikasi dan Informatika, (10). Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, (11). Penanaman modal, (12). Kepemudaan dan olahraga, (13). Statistik, (14). Persandian, (15). Kebudayaan, (16). Perpustakaan, (17). Kearsipan,

Untuk urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud yaitu: (1). Kelautan dan perikanan, (2). Pariwisata, (3). Pertanian, (4). Kehutanan, (5). Energi dan sumber daya mineral, (6). Perdagangan, (7). Perindustrian,

(8). Transmigrasi. Pemerintah Daerah merupakan salah satu alat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Daerah ini merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah negara dimana negara Indonesia merupakan sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi menjadi daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta pemerintah daerah ini sendiri memiliki tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuan daerah.³⁷

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pelaksanaan kegiatan Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan diatas diatur secara eksplisit dalam Pasal 18 UUD 1945:

- 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) *Pemerintah 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 anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- 4) *Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara*

³⁷ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1991. h. 14.

demokratis.

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

Adapun maksud dan tujuan dari Pasal 18 ayat (7) mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diejawantahkan dengan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang sebelumnya mengalami beberapa kali perubahan terhadap aturan yang dimaksudkan untuk menyesuaikan perkembangan, keadaan serta kebutuhan dari setiap daerah.

Berdasarkan konsep organisasi dan manajemen yang telah diuraikan di atas, perencanaan desain dan tata kerja organisasi pemerintahan daerah pada masa transisi sebagai berikut :

- a) Pembentukan Dengan Surat Keputusan Kepala Daerah
- b) Kedudukan Tim dipimpin oleh seorang Ketua Tim yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah terpilih.
- c) Susunan Organisasi

Susunan Organisasi Tim terdiri dari :

- 1) Tim ;
- 2) Sekretariat ;
- 3) Sub Tim Penyusunan RPJMD dan RKPD/APBD ;
- 4) Sub Tim Penataan OPD.

Tugas Dan Fungsi :

Tim mempunyai tugas merancang RPJMD, merancang RKPD/ APBD tahun pertama masa jabatan dan merancang penataan dan atau pembentukan OPD yang akan melaksanakan visi, misi, program Kepala Daerah terpilih.

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana tersebut di atas, Tim mempunyai fungsi :

- 1) pelaksanaan penyusunan rencana program;
- 2) pelaksanaan pengelolaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana;
- 3) pelaksanaan ketatausahaan;
- 4) pelaksanaan penyusunan rancangan RJMD, RKPD/APBD tahun pertama masa jabatan Kepala Daerah terpilih
- 5) pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas ;
- 6) pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah terpilih sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat mempunyai tugas :

- 1) amenyusun perencanaan dan kegiatan Tim ;
- 2) melaksanakan urusan kepegawaian ;
- 3) melaksanakan pembinaan organisasi dan tata laksana ;
- 4) melaksanakan urusan keuangan, rumah tangga, perlengkapan dan peralatan serta kebersihan kantor ;
- 5) melaksanakan koordinasi penyusunan laporan Tim ;
- 6) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sub Tim Penyusunan RPJMD dan RKPD/APBD mempunyai tugas :

- a. menyusun rancangan RJMD;
- b. menyusun rancangan RKPD;
- c. menyusun rancangan APBD tahun pertama masa jabatan

Kepala Daerah terpilih;

- d. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sub Tim Penataan OPD mempunyai tugas :

- a. menyusun rancangan penataan OPD;
- b. menyusun rancangan pembentukan OPD;
- c. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Ketua Tim sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tata Kerja

Bagian 1

1. Ketua Tim berkewajiban memimpin dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan anggota Tim;
2. Sekretariat dipimpin oleh seorang Sekretaris yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Tim;
3. Setiap Sub Tim dipimpin oleh seorang Ketua Sub Tim yang dalam melaksanakan tugas berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Tim.

Bagian 2

1. Ketua Tim berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi baik dalam lingkungan Tim maupun dengan instansi lain ;
2. Sekretaris dan Ketua Sub Tim berkewajiban melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing ;
3. Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim masing-masing bertanggungjawab memberikan bimbingan atau pembinaan kepada staf pelaksanaannya serta melaporkan hasil-hasil pelaksanaan tugas menurut

jenjang jabatannya masing- masing ;

4. Ketua Tim dijabat oleh Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (sebaiknya Kepala Bappeda) dan apabila Ketua Tim berhalangan di dalam menjalankan tugasnya, Ketua Tim dapat menunjuk Sekretaris atau salah seorang Ketua Sub Tim untuk mewakilinya.

Bagian 3

Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim bukan merupakan jabatan struktural atau jabatan fungsional tertentu.

1. Pengangkatan Dan Pemberhentian Dalam Jabata Ketua Tim, Sekretaris dan Ketua Sub Tim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah atas usul Kepala Daerah terpilih.
2. Masa Kerja Sejak penetapan Kepala Daerah terpilih oleh KPUD sampai dengan Pelantikan Kepala Daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi ini dibentuk untuk jangka waktu tertentu dalam rangka menjalankan atau melaksanakan program khusus, oleh karena itu organisasi ini adalah organisasi *ad hoc*.

Kesimpulan

Politik hukum pemerintahan daerah pada masa transisi di Indonesia diatur secara parsial pada :

1. UU Nomor 10 Tahun 2016

Untuk mewujudkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang demokratis, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menjaga netralitas ASN di lingkungan pemda. Untuk itu perlu ada jaminan bahwa ASN pemda tidak akan menjadi korban politik balas dendam akibat netral pada pilkada sehingga kepala daerah dilarang untuk melakukan

penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan dan 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

2. Permendagri Nomor 86 Tahun 2017

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, salah satu upaya yang dilakukan adalah melaksanakan pembangunan dengan berpedoman pada RPJPD. Untuk itu perlu dipastikan bahwa perumusan materi visi, misi dan program calon kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib berpedoman pada RPJPD dan apa bila terdapat jeda waktu antara pilkada sampai dengan dilantiknya kepala daerah terpilih melebihi jangka waktu 6 (enam) bulan, Rancangan Teknokratik RPJMD dapat disempurnakan dengan berpedoman pada visi, misi, dan program kepala daerah terpilih.

Saran

1. Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2016 dengan menambahkan ketentuan yang mengatur tentang pemberian kewenangan kepala daerah terpilih untuk menyetujui atau menolak rencana mutasi ASN.
2. Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan menambahkan ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada masa transisi dengan membentuk organisasi yang bertugas menyusun rancangan RPJMD, RKPD/APBD tahun pertama masa jabatan dan menyusun Organisasi Perangkat Daerah yang akan melaksanakan program penjabaran dari visi dan misi kepala daerah terpilih

Reference

Asshiddiqie Jimly, *Perkembangan & Konsidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Garafika, Jakarta, 2013.

Huntington Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Graffiti, Jakarta, 1977. Kaho Josef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers, 1991

Karim Abdul Gaffar, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah*, JIP UGM, Yogyakarta, 2003.

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

Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

REDESAIN RANCANGAN UNDANG UNDANG OMNIBUS LAW CIPTA LAPANGAN KERJA

Oleh:

Basuki Kurniawan

Fakultas Syari'ah IAIN Jember

e-Mail: basukikurniawanlaw@gmail.com

Abstract

The investment climate is difficult to develop when there are too many overlapping regulations from the center to the regions, and the old licensing procedure is a source of ongoing problems. Seeing this, President Jokowi made a breakthrough by using the Omnibus Law for Job Creation or often referred to as the Cilaka Omnibus Law Bill. This is something new in Indonesia, but it is a breakthrough in resolving legal chaos in Indonesia. However, the desire of the Government to get a response from a fairly large wave of demonstrations from the workers and society. The demonstration was based on the contents of the articles in the Job Creation Omnibus Law Bill which were deemed to be detrimental to the Indonesian people and workers. Based on the author's opinion, we conclude several things. First, the Job Creation Omnibus Law Bill has several deeper corrections, especially in the paradigm and substance of regulations regarding layoffs, permits, and regional autonomy (decentralization). Second, the Cilaka Omnibus Law Bill intends to reduce the existence of hyper-regulation (the number of laws and regulations), but the bill creates derivative regulations that make more and more new rules emerge. So it is best if the Omnibus Law Job Creation Bill needs to be rearranged while still involving the wider community in providing input and views for the perfection of this Job Creation Bill.

Keywords: Omnibus Law, Job Creation.

I. PENDAHULUAN

Banyaknya aturan yang tumpang tindih, dan juga iklim investasi yang sangat dibutuhkan agar tumbuh secara signifikan dalam persaingan dengan dunia global, tentu untuk mengatur tersebut diperlukan suatu aturan yang dapat menampung banyaknya aturan yang ada di Indonesia. Semenjak Indonesia merdeka pada tahun 1945, Pemerintah (eksekutif dan legislatif) memproduksi peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat baik dalam bentuk regeling (peraturan) dan beschikking (keputusan).

Banyaknya aturan yang tumpang tindih itu kemudian banyak yang diajukan judicial review atau pengujian peraturan perundang-undangan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003, banyak UU diajukan ke MK karena dianggap bertentangan dengan UUD Negara Republik

Indonesia tahun 1945. Dan memang betul kiranya bahwasanya peraturan tersebut juga oleh Mahkamah Konstitusi di batalkan dan dianggap bertentangan dengan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia, para the founding father and mothers sepakat untuk membentuk negara yang baru merdeka itu dengan sebutan sebagai negara Hukum¹, yang pada penerapannya di sesuaikan dengan aturan-aturan yang mengatur masyarakat (rule of law).² Terlebih lagi dengan fakta sejarah bangsa Indonesia yang pernah di jajah oleh Belanda dan berkembang beberapa hukum yakni hukum Belanda (Wetboek van Strafrecht), Hukum Islam dan Hukum Adat. Mengingat penerapan hukum yang digunakan bangsa Indonesia cukup beragam, maka dalam unifikasi (penyatuan) hukum sangat diperlukan untuk mengatur seluruh warga negara Indonesia.

Memasuki periode kedua masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo, untuk meningkatkan investasi dan ekonomi, Pemerintahan Presiden Jokowi (nama panggilan) membuat suatu terobosan dalam meningkat investasi di Indonesia agar bisa bersaing dengan bangsa-bangsa lain. Yang kita ketahui bahwa Indonesia banyak berkembang usaha start up (perusahaan rintisan) yang berkembang dari unicorn menjadi decacorn karena valuasi usaha sudah lebih dari 10 triliun. Maka dalam pengembangan suatu iklim investasi perlu dilindungi oleh aturan-aturan terkait yang mendukung iklim investasi.

Iklim investasi sulit berkembang bilamana terlalu banyaknya aturan yang tumpang tindih dari pusat hingga daerah, serta dengan prosedur perizinan yang lama menjadi suatu sumber masalah yang tidak kunjung selesai. Melihat hal tersebut Presiden Jokowi membuat terobosan dengan menggunakan Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja atau sering kali disebut dengan RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja atau sering kali disebut dengan RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja. Hal ini merupakan sesuatu yang baru di Indonesia, namun itu merupakan suatu terobosan dalam menyelesaikan kesemerawutan hukum di Indonesia. Namun keinginan dari Pemerintah mendapatkan respon gelombang demo yang cukup besar dari golongan

¹ Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “ Indonesia adalah negara Hukum”.

² *Rule of law* merupakan konsep pengaturan negara yang membedakan antara negara kekuasaan (*machtstaat*) dan negara hukum (*rule of law*) atau juga biasa disebut dengan *rechtsstaat*. Lihat Basuki Kurniawan, Persamaan Hak Pilih TNI Polri dalam Pemilihan Umum di Indonesia, Tesis, (Jember: Universitas Jember), 2014, hlm. 56

buruh dan masyarakat. Demo itu didasarkan isi dari pasal-pasal dalam RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja yang dianggap merugikan masyarakat Indonesia dan golongan buruh.

Awal tahun 2020 tepatnya tanggal 13 Februari 2020 Pemerintah Indonesia menyerahkan secara legal Rancangan Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja, yang mana itu merupakan suatu aturan perundang-undangan inisiatif dari eksekutif kepada Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. RUU Omnibus Law Cilaka ini dalam teknis penyusunannya itu menerapkan konsep omnibus law yang ramai digunakan di negara Common Law, sedangkan Indonesia menerapkan sistem hukum Civil law. Dalam RUU Cilaka tersebut mencakup sebelas bidang kebijakan seperti berikut ini:

1. Penyederhanaan perizinan
2. Persyaratan investasi
3. Ketenagakerjaan
4. Kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM dan Perkoperasian
5. Kemudahan Berusaha
6. Dukungan Riset dan Inovasi
7. Administrasi Pemerintahan
8. Penerapan Sanksi
9. Pengadaan tanah, alih fungsi lahan pertanian, Pertanahan, dan Isu terkait lainnya
10. Investasi dan Proyek Strategi Nasional
11. Kawasan Ekonomi
- 12.

Perlu kita ketahui bersama bahwasannya dalam RUU Omnibus Law Cilaka ini berjumlah 174 Pasal, tetapi secara substansi memuat beberapa perubahan dan pembatalan norma atas 79 undang-undang yang menjadi inti aturan dalam beberapa sektor. Kemudian, RUU Cilaka ini juga mengatur ulang kurang lebih 500 peraturan pelaksana untuk melengkapi pengaturan 11 bidang yang ditulis pada paragraf sebelumnya.

Mulai digagaskan sebagai inisiatif dari eksekutif hingga penyerahannya ke anggota dewan legislatif, RUU Omnibus Law Cilaka ini sudah membuat panas dingin situasi masyarakat. Kelompok masyarakat yang sudah sedikit banyak memahami hukum, mulai

membaca dan menganalisis isi aturan dalam Rancangan UU tersebut, dan banyak yang tidak setuju dan ada juga yang mendukung inisiatif dari Pemerintah tersebut.

Melihat fenomena tersebut, penulis menganggap penting untuk mengangkat isu hukum mengenai omnibus law itu dalam diskusi periodik . RUU Omnibus Law Cilaka menjadi kajian hukum yang menarik untuk ditemukan solusinya agar amanah konstitusi dalam mensejahterakan warga negara Indonesia dapat tercapai dengan sesungguhnya.

II. Masalah atau Topik Bahasan

Sesuai dengan uraian dari latar belakang penulisan diatas, maka penulis menyusun rumusan masalah dalam makalah ini yakni sebagai berikut:

- 1 Apakah RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja itu sesuai dengan rasa keadilan pekerja/ buruh?
2. Bagaimana mendesaian ulang RUU Cipta Lapangan Kerja pada otonomi daerah/ desentralisasi ?

III. PEMBAHASAN

Dalam menganalisis RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja atau sering disebut dengan RUU Cilaka ini ada beberapa hal menarik yang perlu didiskusikan bersama.

A. Adanya Sentralisasi Perizinan yang berdampak pada Desentralisasi/ Otonomi Daerah.

RUU Cilaka ini akan membuat tidak diberlakukan lagi pasal terkait dengan kewenangan daerah di UU Induknya. Kewenangan yang tercantum dalam pasal tersebut akan dibalikkan kepada Pemerintah Pusat. Pengaturan tersebut dalam Politik Hukum bisa dengan banyak cara, seperti halnya bisa dibentuk dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Peraturan Presiden, dan peraturan lain yang menyangkut tentang kewenangan Pemerintah Pusat. Padahal secara praktis sumber daya Pemerintah Pusat dalam mengatur secara kompleks pemerintah daerah masih minim, terlebih lagi setelah adanya penerapan otonomi daerah.

Maknanya dengan adanya pengambilan wewenang dari daerah ke pusat akan mengakibatkan pelemahan dari sisi pemerintah daerah. Dampak yang jelas terasa adalah adanya pelemahan yang dirasa oleh pemerintah daerah.

Sebut saja tentang perubahan terhadap proses AMDAL yang sudah diketahui bersama bahwa itu merupakan pembagian kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/ kota. Dalam RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja tersebut kewenangan mengenai proses AMDAL akan menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, hal itu tertuang dalam Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Lapangan Kerja a quo, yang merupakan bentuk perubahan dari Pasal 63 UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.³

Proses Izin

RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja membuat sederhana perihal perizinan yaitu dengan proses pengurusan yang relatif singkat, prosedur yang terlalu rumit serta biaya yang bisa dibilang murah.⁴ Penyederhanaan ini tentu sangat mendukung iklim investasi yang mengharuskan segala hal harus bergerak cepat mengikuti perubahan zaman. Penyederhanaan yang penulis maksud seperti berikut

Pertama, Pendirian bangunan, RUU Cipta Lapangan Kerja akan menghapus segala persyaratan administratif yang tercakup dalam persyaratan status hak atas tanah, status hak milik bangunan gedung serta izin mendirikan bangunan (IMB).⁵ Persyaratan tersebut diubah dengan keharusan bagi setiap bangunan gedung untuk memenuhi standar teknis bangunan agar menyerupai fungsi dan klasifikasi bangunan.⁶

Kedua, Perizinan untuk Kegiatan Investasi dan berusaha, dalam RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja juga memanager tentang Perizinan Berbasis Resiko. Model perizinan seperti ini mengharuskan klasifikasi usaha yang syarat perizinannya akan mengadaptasi dengan resiko dari usaha tersebut. Penilaian resiko ditinjau dari aspek kesehatan, keselamatan, lingkungan, dan atau pemanfaatan sumber daya, dilakukan dengan

³ Lihat pada Pasal 23 angka 4 RUU Cipta Lapangan Kerja

⁴ Terpetik dari BPHN, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, 2020, hlm. 121.

⁵ UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang menyatakan bahwa setiap bangunan gedung harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan Gedung. Lihat juga UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung Pasal 7 Ayat (1).

⁶ Terpetik dari Pasal 7 Ayat (1) UU Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

mengkalkulasikan jenis aktivitas usaha, dan/ atau keterbatasan sumber daya.⁷ Sesuai dengan amanah pasal 8 Ayat (7) RUU Cilaka, kegiatan usaha beresiko tinggi memerlukan Izin mendirikan bangunan. Hal tersebut (izin) merupakan persetujuan Pemerintah Pusat agar melakukan aktivitas usaha yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha sebelum usaha tersebut dijalankan atau dikembangkan.

Dampak dari aturan pemerintah mengenai Perizinan Berusaha berbasis resiko adalah Pemerintah harus menyusun klasifikasi yang clear tentang jenis usaha dan jenis izin yang akan diterapkan. Aturan mengenai perizinan berusaha ini harus diatur dalam peraturan pelaksanaannya di dalam Peraturan Pemerintah.

B. Bidang Ketenagakerjaan

RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini lebih memiliki kecenderungan dalam peningkatan perekonomian, dan kurang memperdulikan terhadap peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pasal 88 RUU Omnibus Law Cilaka menyatakan bahwa pengaturan yang terupdate yang ada dalam RUU ini bertujuan untuk menguatkan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan kepada tenaga kerja dalam mendukung dunia investasi di Indonesia. Hal tersebut dapat dipetik bahwa RUU Cilaka ini lebih mengedepankan investasi seta pembangunan ekonomi merupakan hal paling penting dalam pembangunan suatu bangsa. Kebanyakan peraturan yang sudah di ubah dan diatur dalam RUU ini acapkali menyebutkan efisiensi dan peningkatan produktifitas tenaga kerja. Padahal dalam membicara produktifitas tenaga kerja itu yang terpenting adalah pelatihan dan training. Karena dalam Manajemen Sumber Daya Manusia, apabila berbicara peningkatan produktifitas pekerja Indonesia itu harus disertai pelatihan dan training yang intens. Pelatihan yang intens akan membentuk pekerja semakin kreatif dan produktif dalam bidang pekerjaannya.

Berbicara mengenai cipta lapangan kerja maka kita akan berbicara mengenai kualitas pekerja. Kualitas pekerja bisa dinilai dari pendidikan dan pelatihan. Maknanya bilamana RUU Cipta Lapangan Kerja, maka yang harus di pentingkan itu adalah pendidikan dan pelatihan/ training. Maksudnya bilamana pekerja Indonesia memiliki pendidikan yang bagus, pelatihan yang tingkat excellent maka pekerja akan lebih

⁷ Lihat Pasal 8 ayat (5) RUU Cipta Lapangan Kerja.

produktif dan kita tidak akan kalah oleh pekerja asing. Kekhawatiran dari penulis bilamana RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini langsung di sahkan, tanpa adanya masukan/ partisipasi dari masyarakat , maka yang dirugikan adalah pekerja Indonesia.

Tenaga kerja asing mulai menyerbu masuk di lingkungan kerja wilayah Indonesia. Perusahaan mengambil tenaga kerja asing dengan alasan karena pekerja asing memiliki kompetensi yang tidak dimiliki oleh pekerja Indonesia. Maknanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja juga harus berfokus untuk meningkatkan produktifitas pekerja Indonesia. Dengan fokus pada peningkatan produktifitas pekerja Indonesia maka ada atau tidak ada omnibus law, maka pekerja Indonesia akan sejahtera. Karena dasar filosofis adanya peraturan adalah untuk mensejahterakan masyarakat.

a. Perubahan mengenai Upah Minimum

Setiap 1 Mei selalu dilaksanakan hari buruh, yang mana pada tanggal tersebut dimanfaatkan oleh para buruh untuk melampiaskan unek-uneknya, dan yang sering menjadi tuntutan adalah upah minimum. Dalam UU Ketenagakerjaan mengenai upah minimum dapat dilihat dari wilayah provinsi dengan upah minimum provinsi (UMP) dan Upah minimum kabupaten/kota (UMK). Maka dengan adanya RUU Cipta Lapangan Kerja ini hal tersebut (UMK dan UMP) tidak akan berlaku lagi. RUU Omnibus Cipta Lapangan Kerja menyatakan bahwa pasal 88C yakni: (1) Gubernur menetapkan upah minimum sebagai jaring pengaman. (2) Upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan upah minimum provinsi.

Dari pasal 88C ayat (1) dan (2) dapat kita tafsiri bahwa bilamana RUU Cipta Lapangan Kerja ini goal di DPR, maka tidak akan ada lagi yang namanya Upah Minimum Kabupaten/ Kota, karena yang berlaku adalah Upah Minimum Provinsi. Padahal yang kita ketahui saat ini Upah Minimum Kabupaten/ Kota lebih tinggi dari pada upah minimum provinsi. Pertanyaannya seberapa urgenkah penghapusan UMK itu dalam RUU Cipta Lapangan Kerja?⁸

b. Perubahan makna Pemutusan Hubungan Kerja

⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.

Pasal 151 ayat (1) UU Ketenagakerjaan mengatur tentang Pemutusan Hubungan Kerja namun dalam RUU Cilaka ada sedikit perubahan tentang penafsiran dari PHK. Perubahan ini yakni menghilangkan konsepsi awal mengenai PHK dalam UU Ketenagakerjaan yang harus dilihat sebagai sesuatu yang harus dihindari. Rumusan Pasal 151 Ayat (1) pada RUU Omnibus Law Cilaka. PHK merupakan hal yang cukup privasi antara pengusaha dan pekerja/ buruh. Di tambah lagi saat serikat buruh mempunyai peran krusial bilamana terjadi pemutusan hubungan kerja dalam menjembatani pengusaha dan buruh, mediasi yang dilakukan oleh serikat pekerja ini menjadi cara penyelesaian sengketa akan tercipta win-win solution. Namun dalam RUU Cilaka pasal 151 ayat (2) merubah konsep PHK, yakni penyelesaian Pemutusan Hubungan kerja melalui penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan Industrial.

Dalam RUU Cipta Lapangan Kerja yang hangat saat ini juga memberikan kekuasaan yang lebih kepada pengusaha dalam pemutusan hubungan kerja tanpa perlu adanya kesepakatan dan/ atau prosedur penyelesaian yang mengharuskan penyelesaian secara tripartit dan bipartit sesuai dengan sengketa hubungan industrial.

Pasal 156 RUU Cilaka juga menghilangkan kewajiban perusahaan untuk memberikan uang penggantian hak.⁹ Menilai pentingnya uang penggantian pada saat pemutusan hubungan kerja maka alangkah baiknya RUU Cilaka mengenai uang penggantian saat PHK perlu dikaji ulang, karena hal tersebut untuk melindungi hak dari pekerja yang sudah mengabdikan kepada perusahaan.

C. Kaitan RUU Cipta Lapangan Kerja dengan Administrasi Pemerintah

a. Kewenangan Presiden

Dalam RUU Cilaka pasal 164 pada dasarnya memang benar bilamana kewenangan yang dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan itu merupakan kewenangan Presiden.¹⁰ Dalam doktrin hukum tata negara yang menganut asas sistem Presidensial, maka pengaturan tersebut menarik untuk difikirkan. Masalahnya setelah adanya reformasi ada konsep pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Yang

⁹ Undang-Undang Ketenagakerjaan mewajibkan adanya uang penggantian hak, tapi pada RUU Cipta Lapangan Kerja Pasal 156 Ayat (4) mengatur pengusaha dapat memberikan uang penggantian atau tidak memberikan uang penggantian, karena penafsiran “dapat” adalah pilihan yang diambil pengusaha.

¹⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

mana peraturan-peraturan daerah, seperti perda, perbup itu diatur oleh daerah masing-masing. Maksudnya presiden tidak bisa mengatur secara menyeluruh peraturan di daerah. Cuma dalam asas hierarki peraturan perundang-undangan, mengharuskan peraturan dibawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya.¹¹

Problem yang muncul bilamana penerapan RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini adalah penghapusan Perda-perda di daerah, atau perda tersebut dicabut secara otomatis oleh Pemerintah Pusat. Padahal dalam paham pengujian peraturan perundang-undangan harus melakukan judicial review, executive review ataupun legislatif review.

b. Pengaturan mengenai Diskresi

Diskresi atau *discretion* dan yang lebih dikenal dengan *freis ermessen* merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang diakibatkan adanya *force majeure* sesuatu yang mendesak di perlukan kebijakan politik hukum segera mungkin. Pasal 165 RUU Cilaka mengubah beberapa ketentuan pada UU Administrasi Pemerintahan. Pada satu sisi, pasal ini mempermudah dalam menggunakan diskresi. Diskresi itu dimaknai sebagai salah satu cara yang memberikan ruang gerak bagi pejabat tata usaha negara atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan suatu tindakan pemerintah, tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Namun bila kita telisik lebih dalam lagi pada UU Administrasi Pemerintahan terdapat ketentuan syarat penting diskresi yakni ketika tidak melanggar peraturan perundang-undangan .

Pada satu sisi, RUU Cilaka membuat diskresi cukup lebar dengan mekanisme kontrol dan pengawasan yang tidak cukup efektif. Masalah ini cukup bahaya bilamana disalahgunakan seperti adanya Kolusi, korupsi dan nepotisme. Dan akan merugikan keuangan negara bilamana tanpa adanya pengawasan yang kuat. Maka RUU cilaka ini masih perlu diperbaiki dalam sistem pengawasan pelaksanaan dari diskresi itu sendiri. Jangan sampai RUU Omnibus Law Cilaka yang baik, malah disalahgunakan bilamana tanpa adanya pengawasan yang baik dalam penggunaan kuasa anggaran.

¹¹ Dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diajarkan dalam Hans Nawiasky menerangkan ada UU yang tinggi dan UU yang bawah, di Indonesia penerapan peraturan perundang-undangan itu diatur berturut-turut sebagai berikut: (1) UUD NRI Tahun 1945, (2) Tap MPR, (3) Perppu/ UU, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Lihat UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Makna dari Otonomi Daerah

Pada Pasal 166-167 RUU Cipta Lapangan Kerja ini merupakan pasal yang bisa disamakan dengan UU sapu jagat, yang mengatur banyaknya UU diatur dalam satu UU dan itu tidak mudah dalam kontrol dan pelaksanaannya. Terlebih lagi bagi pemerintah daerah, karena rezim sentralisasi yang pernah kita terapkan sudah berubah dengan konsep otonomi daerah (dekonsentrasi). Pembagian kekuasaan pusat dan daerah dalam pelaksanaan RUU Cipta Kerja ini menjadi point yang perlu untuk di tata lebih jauh.

Bilamana sistem sentralisasi atau terpusat di hidupkan kembali, maka kita akan melakukan kemunduran dalam demokrasi. Praktik ketatanegaraan saat ini sistem otonomi daerah mulai semakin dewasa, hal ini terbukti dalam pemilu dan peningkatan kesejahteraan di daerah semakin meningkat dari waktu ke waktu. Maka memang otonomi daerah ada kelemahan, tapi hanya perlu perbaikan setahap demi setahap, tidak untuk mundur kembali ke masa orde baru.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pendapat yang penulis sampaikan diatas, kami menyimpulkan beberapa hal. Pertama, RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja memiliki beberapa koreksi yang lebih dalam khususnya dalam aspek paradigma serta substansi pengaturan mengenai PHK, Izin, serta Otonomi Daerah (Desentralisasi)

Kedua, niatan adanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja yakni untuk mengurangi adanya hyper regulation (banyaknya peraturan perundang-undangan), namun dalam RUU malah menciptakan aturan turunan yang membuat semakin banyaknya aturan baru yang dimunculkan.

B. Saran

Maka seyogyanya RUU Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja ini perlu di atur ulang dengan tetap mengikut sertakan masyarakat luas dalam memberikan masukan dan pandangan demi sempurnanya RUU Cipta Lapangan Kerja ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Basuki Kurniawan, Persamaan Hak Pilih TNI Polri dalam Pemilihan Umum di Indonesia, Tesis, (Jember: Universitas Jember
- BPHN, Naskah Akademik RUU Cipta Lapangan Kerja, 2020
- Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan.
- RUU Cipta Lapangan Kerja
- Undang-Undang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan
- UUD NRI Tahun 1945

ETIKA JURNALISTIK DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

Zainal Abidin Muhja

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
Tarakan, Kalimantan Utara, Indonesia
zainalabidinmuhja@gmail.com

Liza Shahnaz

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
Tarakan, Kalimantan Utara, Indonesia
lizashahnaz@gmail.com

Abstract

This article highlights the importance of journalistic ethics concerning disseminating information to the public, especially on social media, so that community unity and integrity are maintained and are not easily provoked by false issues. This research is legal research using a normative approach and Islamic literature approach. This research found that a Muslim journalist must put forward several principles: tabayyun, positive thinking, and intention not to spread fake news.

Keyword (s): *Ethics, Journalistics, Islamic law.*

PENDAHULUAN

Komunikasi masyarakat sekarang ini lebih banyak dilakukan melalui media sosial. Sebagian masyarakat lebih banyak waktunya berinteraksi dengan kawan-kawannya di media sosial dibandingkan dengan berinteraksi di dunia nyata. Hal ini terjadi karena perkembangan internet dan bertambah jumlah penggunaannya. Dahulu jika ingin berkumpul dengan ratusan bahkan ribuan orang, maka hal itu memerlukan kepada tempat yang luas dan waktu yang lama. Pada zaman sekarang, orang dengan jumlah yang banyak bisa berkumpul di salah satu aplikasi komunikasi di media sosial tanpa harus menggunakan tempat yang luas dan waktu yang lama. Kemajuan teknologi ini semuanya diinovasi untuk semakin memudahkan urusan manusia. Belanja tidak perlu pergi ke pasar, cukup dengan ujung jari apa yang diinginkan bisa diantarkan sampai ke depan pintu rumah.

Kemajuan teknologi yang memudahkan manusia untuk berurusan dan berkomunikasi memiliki dampak positif maupun dampak negatif. Sebagian pengguna ketika menggunakan media sosial, seakan-akan memiliki dua karakter kepribadian. Di dunia nyata, menampilkan pribadi yang ramah. Namun di dunia maya, tampil sebagai pribadi yang berbeda. Misalnya sering mengungkapkan kemarahan dengan

menggunakan kata-kata yang tidak terpuji. Pada lain kesempatan, ada yang sebenarnya bukan orang yang suka bersosialisasi tetapi di dunia maya, menampakkan hal sebaliknya. Sebagian orang pada media sosial juga memiliki dua karakter; karakter yang baik di media sosial dan karakter yang buruk di dunia nyata atau sebaliknya.

Budaya timur serta pola pikir sebagian besar masyarakat juga ikut berubah akibat dampak kemajuan teknologi. Media sosial menjadi tempat untuk saling menghina, mencemarkan nama baik, membagikan tautan porno, dan penipuan di dunia maya.¹² Ponsel yang pintar harus didukung dengan kedewasaan orang yang menggunakannya. Jangan sampai timbul istilah "*Smartphone, Stupid Man*". Istilah ini menggambarkan banyaknya orang yang mampu membeli handphone yang mahal, tetapi tidak mampu mempergunakan untuk perihal yang mendatangkan kemanfaatan baik untuk dirinya maupun untuk masyarakat.¹³ Maka, tulisan ini akan membahas mengenai etika jurnalistik, sehingga para pengguna media sosial lebih bijak dalam menyebarkan informasi di media sosial.

Rumusan Masalah

Dengan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam tulisan ini difokuskan pada etika jurnalistik dalam perspektif hukum islam.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan Al-Qur'an dan As-Sunnah beserta tafsirnya sebagai data primer. Pendekatan literatur islam juga digunakan untuk menjelaskan tentang konsep berita baik dan konsep lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

Pembahasan

Pandangan Islam Tentang Jurnalistik

Etika secara bahasa adalah sopan santun, tata krama, budi pekerti, tata susila, moral, akhlak, pengetahuan tentang moral. Etika dalam artian maknawi adalah suatu nilai batasan terhadap tindakan manusia dalam pergaulan. Etika dapat disebut dengan istilah ethic berasal dari bahasa latin yang artinya kesusilaan atau moral, bahasa Yunani ethos yang artinya kebiasaan-kebiasaan yang baik, dalam bahasa Inggris ethics yang

¹² P. Agung, F. Marisa, "Analisis Statistik Pada Dampak Negatif Dari Sosial Media Terhadap Perilaku Manusia", *Journal of Information Technology and Computer Science*, Vol. 4, No. 1, Januari 2019. h. 2.

¹³ Afandi, Irfan. Hoax dalam Sejarah Islam Awal (Kajian Kritis Tentang QS. An-Nur: 11-20). *Ar-Risalah*, Vol. XVI No. 1 April 2018. h. 145.

artinya ukuran-ukuran perilaku atau tindakan-tindakan yang tepat atau moral.¹⁴ Jurnalistik bermakna sesuatu yang berkaitan dengan kewartawanan dan persuratkabaran.¹⁵ Menurut Onong Uchjana Effendy jurnalistik adalah teknik mengolah berita sejak dari mendapatkan bahan sampai kepada menyebarluaskannya kepada khalayak.¹⁶ Secara umum, etika jurnalistik adalah ikatan moral dan penghormatan orang yang menyebarkan berita terhadap norma-norma moral yang mulia, yang harus dijadikan dasar pertimbangan dalam setiap penyebaran berita.

Sebagai seorang muslim yang menjalankan aturan-aturan Islam, seyogyanya seorang muslim memperhatikan aturan-aturan Islam dalam menyebarkan informasi atau berita baik di dunia nyata maupun di dunia maya. Hal ini dikarenakan apa yang ditulis di media sosial pada hakikatnya adalah apa yang diucapkan dari lisan. Tulisan adalah bagian dari ucapan seseorang. Sehingga apa yang ditulis harus dipikirkan terlebih dahulu, apakah akan memberikan manfaat kepada dirinya atau justru akan membahayakan dirinya dan orang banyak. Setiap ucapan yang keluar akan dicatat oleh malaikat. Allah Subhanahu Wa Ta'ala berfirman:

مَا يَلْفُظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

Maknanya: "Tidak ada suatu kata yang diucapkannya melainkan ada di sisinya malaikat pengawas yang selalu siap (mencatat)." (Q.S. Qaf: 18).

Ayat di atas mengingatkan manusia untuk berhati-hati dalam setiap ucapan yang dikeluarkan. Karena setiap ucapan yang dikeluarkan pasti dicatat oleh malaikat. Jika ucapan tersebut baik, maka beruntunglah orang tersebut. Jika ucapan yang keluar adalah sesuatu yang bertentangan dengan agama, maka binasalah orang tersebut akibat ucapannya. Begitu juga dalam hal tulisan atau informasi yang akan diberikan. Jika memberikan manfaat, maka yang menulis atau menyebarkan informasi tersebut mendapatkan kebaikan juga dari apa yang disebarkan. Sebaliknya jika yang disebarkan adalah sesuatu yang memudharatkan dirinya atau orang lain, maka yang menyebarkanpun akan mendapatkan bagian dari mudharat tersebut.

Islam sangat menganjurkan untuk menyebarkan kebaikan termasuk di dalamnya informasi atau berita yang baik. Terlebih lagi jika yang disebarkan tersebut adalah

¹⁴ Fathullah. 2007. *Komunikasi Etika & Hubungan Antar Manusia*. Semarang: Duta Nusindo. H. 57.

¹⁵ KBBI, <https://kbbi.web.id/jurnalistik>, akses 15 Juli 2020.

¹⁶ Tahrur, dkk. 2019. *Keterampilan Pers Dan Jurnalistik Berwawasan Jender*. Yogyakarta: Deepublish. H. 53

informasi atau berita kebaikan agar dapat dilakukan dan diikuti oleh orang lain. Berita seorang yang walaupun pendapatannya berkecukupan, ia tetap bersedekah membantu orang lain. Berita seseorang walaupun umur sudah tua, ia tetap membaca al Quran dan dapat mengkhatakannya dalam beberapa hari. Berita-berita kebaikan seperti ini jika disebarkan dengan niat untuk mengajarkan kebaikan pada orang lain dan diikuti oleh orang lain, maka hal ini sangat dianjurkan di dalam Islam. Dalam satu hadits yang shahih Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa sallam menjelaskan bahwa orang yang mengajarkan kebaikan maka para malaikat, penduduk bumi, semut di dalam lubang, dan ikan yang ada di lautan ikut mendoakan ampunan bagi orang yang menyebarkan kebaikan¹⁷.

Islam juga membenarkan untuk menyebarkan berita yang baik sebagai bukti rasa syukur kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala. Jika seseorang mendapatkan nikmat kebaikan, maka dianjurkan untuk dinyatakan. Hal ini sesuai dengan Firman Allah Subhanahu Wa Ta'ala:

وَأَمَّا بِنِعْمَةِ رَبِّكَ فَحَدِّثْ

Maknanya: "Dan terhadap nikmat Tuhanmu, maka hendaklah kamu siarkan"(Q.S. adh-Dhuha: 11)

Ayat ini menganjurkan kepada manusia untuk menyebarkan nikmat Allah yang didapatkan kepada orang yang dipercayai. Disebutkan orang yang dipercayai, agar informasi yang diberikan tidak ditanggapi dengan sesuatu yang negatif atau disalahgunakan oleh orang yang menerima informasi kebaikan tersebut.

Dalam menyampaikan berita atau informasi kepada orang lain baik secara langsung maupun di media sosial, ada beberapa hal yang harus diperhatikan. Di antaranya adalah

1. Tidak menyebarkan berita bohong (hoax)

Berbohong adalah dosa lisan yang dilarang di dalam Islam. Berbohong adalah menyampaikan berita tidak sesuai dengan fakta yang ada secara sengaja.¹⁸ Berbohong tidak dibenarkan baik dalam keadaan serius maupun bercanda. Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa sallam menjelaskan dalam sebuah hadits bahwasanya tidak dibenarkan

¹⁷ Ibnu Hibban. 1952. Shahih Ibnu Hibban. Cairo: Dar al Ma'arif. No. 88.

¹⁸ Al Harari, Abdullah. 'Umdah ar-Raghib. Cet. II. Beirut: Dar al Masyari. 2009. H. 369.

berbohong baik dalam keadaan serius maupun bercanda¹⁹. Termasuk dalam hal ini adalah berbohong dalam menyampaikan informasi yang tidak benar, walaupun hal tersebut hanya melalui media sosial. Baik informasi yang bohong tersebut disampaikan dalam bentuk video maupun tulisan. Hal ini dikarenakan tulisan adalah salah satu dari lisan.

Penyebaran berita bohong di masyarakat terjadi akibat mudahnya untuk mendapatkan berita bohong tersebut, baik dari aplikasi percakapan (chatting) maupun media sosial. Hal ini menunjukkan bahwa hoax sudah masuk ke dalam aspek pribadi dan tersebar dari jejaringan pertemanan. Banyaknya beredar berita bohong dapat mengganggu keamanan masyarakat dan memicu pengrusakan seperti yang terjadi pada pembakaran polsek Ciracas pada Sabtu 28 Agustus 2020.²⁰ Merebaknya peredaran berita bohong memberikan beberapa dampak negatif terhadap masyarakat. Di antaranya adalah merugikan masyarakat karena hoax adalah kebohongan besar, memecah belah persatuan dan kesatuan bangsa, dan menjadi provokator yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat harus semakin bijak dalam menanggapi berita-berita bohong dan tidak mudah terpancing.²¹

Sebenarnya penyebaran berita bohong seperti zaman sekarang ini sudah terjadi sejak zaman Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa sallam. Hal ini bisa dilihat tentang berita bohong ke atas istri baginda Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa sallam atas tuduhan zina kepada beliau semoga Allah meridhainya. Peristiwa ini juga menjadi *asbab nuzul* ayat 11 dari surah an-Nur. Ketika beliau pulang dari Madinah bersama pasukan kaum muslimin. Dalam sebuah perjalanan, Sayyidah 'Aisyah kehilangan kalungnya. Ketika beliau mencari kalungnya, pasukan kaum Muslimin melanjutkan perjalanan mereka dan mengira beliau sudah bersama mereka. Pada saat itu Aisyah menyadari bahwa ia telah ketinggalan dan ia pun menjadi kebingungan sehinggal tertidur karena rasa kantuknya. Setelah beberapa waktu, Safwan bin al Mu'aththal as-Sulami ad-Dakhwani melihat istri Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam tersebut. Shafwan pun mengucapkan innaa lillaahi dan membawa Sayyidah Aisyah kepada pasukan kaum muslimin. Namun setelah terjadi peristiwa itu, beberapa orang mulai ramai membicarakan peristiwa tersebut dan

¹⁹ Ibnu Majah, Muhammad. *Sunan Ibn Majah*. Cairo: Dar Ihya al Kutub al 'Arabiyah H. 18

²⁰ <https://www.liputan6.com/news/read/4343268/ternyata-ini-penyulut-pembakaran-polsek-ciracas>, diakses 24 September 2020.

²¹ Maulana, Luthfi. 2017. *Kitab Suci Dan Hoax: Pandangan Alquran Dalam Menyikapi Berita Bohong*. *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya*. H. 213.

menyebarkan hoax tentang Aisyah (semoga Allah meridhainya). Hingga selama sebulan Aisyah merasakan ada yang berbeda dari Nabi Shallallaahu 'alaihi wa sallam. Aisyah terus berdoa kepada Allah agar masalah yang sedang dihadapinya selesai, hingga Allah menurunkan ayat 11 dari surah an-Nur. Dalam ayat tersebut Allah menjelaskan kepada Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa sallam bahwa orang-orang yang membawa berita bohong tersebut adalah dari golongan umat Islam. Janganlah hal tersebut dianggap sebagai hal yang buruk bahkan ada kebaikan yang bisa diambil dari peristiwa tersebut. Setiap orang yang menyebarkan berita bohong tersebut akan mendapatkan balasan berupa adzab atas apa yang dilakukannya. Ayat ini merupakan kecaman besar terhadap orang-orang yang menuduh Aisyah tanpa bukti-bukti. Dari penjelasan ayat ini dapat dipahami bahwa potensi hoax sendiri sudah terjadi di zaman Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam.

Dalam pandangan Islam orang yang menyebarkan berita bohong diancam dengan adzab baik di dunia maupun di akhirat sebagaimana yang disebutkan dalam ayat 19 Surah an-Nur. Adzab yang pedih menanti bagi orang yang suka menyebarkan fahisyah; penyebutan hoax di dalam ayat 19 surah an-Nur ayat 19. Sebagian orang memahami bahwa dalam menyebarkan berita bohong terdapat keuntungan bagi satu pihak. Akan tetapi, ketahuilah bahwa bukan keuntungan yang didapatkan justru adzab yang menanti baik di dunia maupun di akhirat. Pada ayat berikutnya Allah menyebutkan bahwa Dia adalah Maha Penyantun dan Maha Penyayang. Hal ini menunjukkan orang-orang yang menjadi korban hoax selalu dalam lindungan Allah. Sebaliknya orang yang suka menyebarkan berita bohong akan selalu diintai dengan adzab Allah baik di dunia maupun di akhirat. Melainkan ia bertaubat kepada Allah dengan menyesal dan berjanji untuk tidak menyebarkan berita bohong lagi. Bahkan islam juga menganjurkan agar menjadi agen untuk menjadi penggerak gerakan anti hoax.

Dalam ajaran Islam dibenarkan berbohong dalam tiga perkara. Diriwayatkan dari Ummu Kaltsum binti 'Uqbah berkata: "Saya mendengar Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda yang maknanya: "Bukanlah pembohong orang yang memperbaiki hubungan antara manusia (yang bertengkar), sehingga dia menyampaikan (berita) kebaikan dan mengirimkan (berita) kebaikan". Saya tidak mendengarkan nabi memberikan pengecualian kepada yang dikatakan orang-orang

tentang kebohongan kecuali pada tiga perkara: peperangan, memperbaiki hubungan, dan ucapan suami ke istri atau sebaliknya”.²² Hadits ini dijelaskan tentang kebohongan yang dibenarkan, pertama, berbohong saat perang demi kemenangan pasukan kaum muslimin. Seperti mengatakan kami akan pergi ke tempat A. Akan tetapi pada hakikatnya mereka akan pergi ke tempat B. Kebohongan ini dilakukan untuk strategi perang dan tidak dikatakan pengecut, demi kemenangan pasukan kaum muslimin. Kedua, berbohong demi memperbaiki hubungan dua orang atau dua kelompok yang sedang bertikai. Seseorang datang kepada kelompok A mengatakan kebaikan dari kelompok lawan, dan sebaliknya ia pergi atau mengirimkan berita kepada kelompok lawan bahwa kelompok A mengatakan kebaikan tentang mereka. Pada akhirnya kedua kelompok saling berbaikan, walaupun pada hakikatnya apa yang disampaikan adalah kebohongan. Dalam hal ini, tidak dikatakan kebohongan karena untuk memperbaiki hubungan kedua pihak yang sedang bertikai. Ketiga, perkataan suami kepada istri atau sebaliknya. Jika terjadi sesuatu kepada salah satu pasangan yang mana jika diketahui oleh pasangan yang lain pasangannya akan merasa khawatir dan gelisah, maka dibenarkan untuk berbohong agar tidak menjadikan pasangan tersebut khawatir ke atas dirinya. Misalnya suami dipukul oleh orang yang menagih hutang yang dilakukan oleh suami demi membantu kehidupan keluarganya. Ketika pulang ke rumah istri bertanya mengenai penyebab luka di tubuhnya, suami mengatakan jatuh dari motor agar sang istri tidak khawatir dengan keadaan suami. Keadaan seperti ini dibenarkan dalam Islam, dan tidak dikatakan sebagai kebohongan yang diharamkan.

2. Tidak menyebarkan aib/kekurangan orang lain

Islam mengajarkan untuk tidak menyebarkan kekurangan atau aib orang lain. Bahkan yang dianjurkan di dalam Islam adalah ketika mendapatkan berita tentang kekurangan orang lain yang dilakukan adalah menutupinya bukan menyebarkannya. Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam mengajarkan kepada kita bahwa siapa yang menutupi aib seseorang di dunia, maka Allah akan menutupi aibnya di dunia dan di akhirat.²³

Menyebarkan berita aib orang lain sama halnya dengan membicarakan keburukan orang lain. Menyebarkan informasi mengenai aib orang lain adalah dosa

²² Muslim. 2006. *Shahih Muslim*. Riyadh: Dar Thayyibah. No. 4845.

²³ Al Bukhari, Muhammad. 2002. *Shahih al Bukhari*. Beirut: Dar Ibnu Kastir. No. 2337.

besar yang dilarang di dalam Islam. Dalam menyebarkan berita aib orang lain terdapat maksiat ghibah di dalamnya; maksiat membicarakan kejelekan muslim yang lain yang ia tidak ingin dibicarakan dan dilakukan tanpa sepengetahuannya. Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam dalam hadits yang shahih pernah menjelaskan makna ghibah kepada beberapa sahabat. Beliau menyebutkan bahwa ghibah adalah menyebutkan apa yang dibenci oleh saudara muslim tersebut. Salah seorang sahabat bertanya bagaimana jika yang disebutkan itu memang benar adanya. Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam menjawab yang maknanya: "Jika hal tersebut memang benar ada padanya, maka engkau telah mengumpat. Jika hal tersebut tidak ada padanya, maka engkau telah melakukan buhtan (kebohongan)".²⁴ Islam juga menganjurkan tidak menyebarkan berita mengenai aib orang lain, bahkan yang diperintahkan adalah menutupi bukan menyebarkan kepada khalayak ramai. Dalam hadits yang shahih Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam menjelaskan bahwa orang yang menutupi aib saudaranya di dunia, maka Allah akan menutupi aibnya di dunia dan di akhirat.²⁵

Menyebarkan berita mengenai kejelekan orang lain bisa saja mendapatkan hudud jika berita itu merupakan penuduhan perzinahan misalnya atau yang dikenal dalam istilah fikih dengan *al Qadzif*. Menuduh orang lain telah berzina memiliki hukum tersendiri dalam hukum Islam. Lafadz-lafadz qadzif pun banyak jumlahnya. Setiap kalimat yang menuduh orang lain berzina, maka dikatakan sebagai qadzif. Baik secara jelas seperti fulan pezina maupun secara sindiran dengan niat qadzif seperti fulan fasiq dengan niat fulan adalah pezina, maka yang mengatakan seperti itu dalam hukum Islam wajib dikenakan hudud qadzif. Hudud qadzif sendiri bagi yang merdeka adalah 80 kali cambuk dan 40 kali cambuk bagi hamba sahaya.²⁶ *Qadzif* ini termasuk dosa besar walaupun dalam keadaan bercanda. Dalam satu hadits Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam memerintahkan kepada kita untuk menjauhi 7 perkara yang membinasakan. Di antara tujuh perkara tersebut nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam menyebutkan menuduh zina bagi perempuan-perempuan yang suci yang tidak dikenal dengan keburukan dari mereka.²⁷

Pada hakikatnya, Islam melarang menyebarkan berita kejelekan orang lain. Akan

²⁴ Muslim. 2006. *Shahih Muslim*. Riyadh: Dar Thayyibah. No. 4818.

²⁵ Hanbal, Ahmad. 2009. *Musnad Ahmad*. Beirut: Muassasah ar-Risalah. No. 16703.

²⁶ Al Bashir, Waliyuddin. 2010. *An-Nihayah*. Beirut: Dar al Kutub al 'Ilmiyah. H. 316.

²⁷ Muslim. 2006. *Shahih Muslim*. Riyadh: Dar Thayyibah. No. 158.

tetapi, ulama memberikan pengecualian beberapa keadaan untuk menyebarkan berita kejelekan orang lain dengan tujuan yang dibenarkan menurut para ulama. Tujuan-tujuan yang dibenarkan dari sisi agama untuk menyebarkan berita keburukan orang lain ada enam tujuan.

- a) Menghilangkan kezaliman; seperti orang yang terzalimi bisa melaporkan keburukan orang yang menzaliminya kepada pihak yang dapat menghilangkan kezaliman tersebut. Hal ini bisa terlihat di media sosial. Berapa banyak orang yang terzalimi dapat tertolong setelah kezaliman orang tersebut viral di media sosial.
- b) Meminta pertolongan untuk menghilangkan kemungkaran; seperti menyampaikan kepada orang yang mampu menghilangkan kemungkaran seseorang yang suka mengkonsumsi narkoba misalnya.
- c) Minta fatwa; dibolehkan bagi seseorang menyampaikan kepada seorang mufti: “suamiku menzalimi aku. Apa hukumnya dalam Islam?”.
- d) Mengingatnkan umat Islam dari bahaya seseorang. Misalnya menyampaikan keadaan para periwayat hadits (jarh al majruhin), seseorang meminta pendapat mengenai kejujuran fulan dalam berbisnis, dan pedagang yang suka menipu terlebih lagi di media sosial (jualan online).
- e) Pelaku dosa besar secara terang-terangan; seperti seseorang sengaja untuk melakukan dosa besar secara terang-terangan. Orang ini boleh disebutkan keburukannya dengan tujuan agar dia berhenti dari perbuatan dosanya secara terang-terangan.
- f) At-Ta’rif; untuk memperkenalkan seseorang yang memang terkenal dengan kekurangannya. Misalnya si buta, si pincang, dan si tuli. Dalam hal ini jika bisa dikenal dengan cara yang lain, maka cara yang lain lebih utama.²⁸

3. Tidak menyebarkan berita provokatif

Di antara hal yang perlu diperhatikan saat menyebarkan berita adalah tidak menyebarkan berita yang bersifat provokatif. Hal ini adalah perkara yang dilarang di dalam ajaran Islam dan dikenal dengan sebutan *an-Namimah*. *An-Namimah* yang kita kenal dengan istilah Mengadu domba adalah seseorang menyebarkan perkataan dari fulan ke fulan yang lain dengan tujuan terjadi perselisihan dan pertikaian di antara

²⁸ An-Nawawiy, Yahya. 1983. *Al Adzkar*. Beirut: Dar ar-Raid al ‘Arabiy. H. 302.

mereka.²⁹ An-Namimah lebih buruk perbuatannya dibandingkan dengan menyebarkan berita kejelekan orang lain (gosip). Hal ini dikarenakan bahaya dari an-Namimah bisa merusak tatanan kehidupan masyarakat yang aman dan damai, bahkan bisa memakan nyawa akibat pertikaian yang terjadi. Adapun maksiat gosip tidak sampai pada merusak persatuan dan kesatuan masyarakat.

Menyebarkan berita provokatif termasuk dosa besar dan di antara penyebab seseorang di siksa di kubur jika ia tidak segera bertaubat kepada Allah Subhanahu Wa Ta'ala. Dalam sebuah hadits shahih diceritakan bahwa Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam pada suatu hari melewati dua kubur yang sedang disiksa oleh Allah Subhanahu Wa Ta'ala. Penyebab mereka berdua disiksa adalah tidak sempurna melakukan istinja sesudah buang air kecil dan sering mengadu domba ketika semasa hidup di dunia.³⁰

Menyebarkan berita provokatif bukanlah termasuk gaya dakwah nabi yang penuh dengan kelembutan dan bahasa yang lebih ramah, sopan, dan merangkul. Berita provokatif tidak dapat memberikan pencerahan, pendidikan, dan perdamaian. Justru berita provokatif dapat menimbulkan kekerasan dan konflik di antara masyarakat.³¹ Padahal Allah Subhanahu Wa Ta'ala sudah mengingatkan untuk berdakwah dengan cara yang penuh dengan kebijaksanaan sebagaimana pada ayat 26 dari surah An-Nahl, bukan dengan cara provokatif dan menyebar kebencian. Berita provokatif kadang menghadirkan berita yang tidak sesuai dengan fakta yang ada di lapangan, sering melakukan dramatisasi serta pengerasan fakta untuk menimbulkan rasa benci dan permusuhan hingga provokasi untuk melakukan tindak kekerasan. Narasumber yang diambil kata-katanya pun berasal dari orang-orang yang paling keras dan paling kontroversial yang bisa memunculkan konflik terbuka dan permusuhan di antara masyarakat.³²

Islam mengajarkan untuk bagaimana cara menghadapi hoax, berita tentang gosip, dan berita yang provokatif. Di antaranya adalah:

a. Tabayun

Tabayun yang berasal dari akar kata تَبَيَّنَ bermakna sesuatu menjadi jelas

²⁹ Al Qar'awiy, Muhammad. 2008. *Al Jadid*. Jeddah: Maktabah as-Sawadiy. H. 234.

³⁰ Al Bukhari, Muhammad. 2002. *Shahih al Bukhari*. Beirut: Dar Ibnu Kastir. No. 1307.

³¹ Rubawati, Efa. 2018. "Berita Online Sebagai Instrumen Dakwah: Antara Profetik dan Provokatif". *TASAMUH: JURNAL STUDI ISLAM*, Volume 10, Nomor 1, April 2018. H. 73.

³² Mahfud, Choirul. 2014. Ideologi Media Islam Indonesia Dalam Agenda Dakwah: Antara Jurnalisme Profetik dan Jurnalisme Provokatif. *Jurnal Dakwah*. Vol. XV, No. 1 Tahun 2014. H. 9.

setelah dikuatkan dengan dalil³³. Tabayun adalah pengetahuan yang didapat sesudah pencarian yang begitu dalam. Tujuan dari tabayun adalah kehati-hatian dalam menerima informasi dan tidak terburu-buru dalam menerima kebenaran suatu berita serta tidak cepat menyebarkannya tanpa diselidiki dulu tentang kebenarannya. Tabayun sendiri termasuk ciri khas orang yang bijak dalam berpikir dan sebaliknya orang yang tidak suka tabayun merupakan tanda bahwa dirinya tidak bijak dalam berpikir. Tabayun juga termasuk bentuk perlahan-lahan dalam urusan yang mana hal ini adalah sesuatu yang sangat dianjurkan di dalam Islam. Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam pernah bersabda:

التَّائِي مِنَ اللَّهِ، وَالْعَجَلَةُ مِنَ الشَّيْطَانِ

Maknanya: “Perlahan-lahan itu adalah sesuatu yang diridhai oleh Allah dan terburu-buru adalah bisikan dari syaithan” (Hadits riwayat al Imam al Baihaqiy No. 20767).

Islam mencela untuk terburu-buru dalam menyebarkan sesuatu tanpa ada klarifikasi terlebih dahulu dan memuji tabayun dalam menerima sebuah informasi. Allah Subhanahu Wa Ta'ala berfirman:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِن جَاءَكُمْ فَاسِقٌ بِنَبَأٍ فَتَبَيَّنُوا أَن تُصِيبُوا قَوْمًا بِجَهَالَةٍ فَتُصْحَبُوا عَلَىٰ مَا فَعَلْتُمْ نَادِمِينَ

Maknanya: “Hai orang-orang yang beriman, jika datang kepadamu orang fasik membawa suatu berita, maka periksalah dengan teliti agar kamu tidak menimpakan suatu musibah kepada suatu kaum tanpa mengetahui keadaannya yang menyebabkan kamu menyesal atas perbuatanmu itu” (Q.S. al Hujurat: 6). Sebagian orang hanya mendengar berita dari seseorang yang belum jelas kebenaran berita tersebut dan memahami berita tersebut sesuai dengan kecintaan atau kebenciannya terhadap orang yang diberitakan kemudian menyebarkan berita tersebut tanpa klarifikasi berdasarkan kecintaan atau kebenciannya terhadap yang diberitakan. Jika berita yang disebarkan berdasarkan kecintaan kepada yang diberitakan, maka tentunya berita tersebut akan penuh dengan hal-hal yang senang didengar oleh telinga pendengar. Sebaliknya jika berita yang disebarkan berdasarkan kebencian, maka pastinya berita yang disebarkan akan penuh dengan rasa kebencian dan menjatuhkan orang yang diberitakan.

b. Berpikir Positif

³³ Al Jauhari, Ismail. 2008. *Mu'jam ash-Shihah*. Beirut: Dar al Ma'rifah. H. 120.

Islam mengajarkan untuk selalu berpikir positif saat menerima berita-berita yang mengandung unsur provokasi dan berita hoax. Allah Subhanahu Wa Ta'ala menjelaskan di dalam surah an-Nur ayat 12 bahwa mengapa orang-orang mukmin tidak berprasangka baik terhadap diri mereka sendiri ketika mendengarkan berita bohong. Hal ini menunjukkan bahwa manusia diperintahkan untuk berprasangka baik ketika mendengarkan berita bohong, berita kejelekan orang lain, dan berita yang mengandung provokasi. Di waktu berita hoax tentang Aisyah menyebar, para sahabat bermacam-macam keadaannya. Ada yang diam; tidak membenarkan dan tidak pula membantah. Ada yang membicarakannya sambil bertanya-tanya tentang kebenarannya. Ada juga yang dari awal meyakini ketidak benaran berita tersebut dan mempercayai kesucian Sayyidah Aisyah Semoga Allah meridhainya. Ayat ini menganjurkan untuk berpikir positif terhadap diri sendiri; Aisyah yang merupakan istri dari Baginda Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam. Mereka pun dianjurkan untuk mengatakan ini jelas adalah berita kebohongan yang nyata. Hal ini dikarenakan keyakinan mereka terhadap kesucian Aisyah. Oleh karena itu, melalui ayat ini Islam mengajarkan kepada manusia untuk berpikir positif atas berita bohong yang menimpa saudara sendiri, saudara yang seiman, keluarga sendiri, bahkan orang yang sudah dikenal dengan akhlak yang baik.

c. Tidak Menyebar

Langkah selanjutnya yang akan diambil setelah berpikir positif atas berita bohong yang diterima atau berita tentang kejelekan orang lain, maka yang mesti dilakukan adalah tidak menyebar berita tersebut. Hal ini sesuai dengan Firman Allah Subhanahu Wa Ta'ala di dalam Surah al Isra ayat 36 yang mana Allah melarang bagi kita untuk tidak berbicara tanpa ilmu. Karena semua anggota tubuh ini akan diminta pertanggungjawaban di akhirat kelak. Termasuk lidah yang digunakan untuk berbicara kejelekan orang lain, dan jari yang digunakan untuk membagikan berita hoax dan yang berbau provokasi. Ayat 36 dari surah al Isra menganjurkan kepada manusia untuk bijak dalam bermedia sosial sehingga bisa mencegah keburukan yang ada di dalamnya berupa prasangka buruk, berita bohong, dan sebagainya. Ayat itu juga mengingatkan manusia untuk menggunakan telinga dengan baik untuk mendengarkan, menggunakan mata untuk melihat dengan baik, dan menggunakan hati untuk berpikir dengan jernih. Hal ini dikarenakan semua anggota tubuh tersebut akan diminta pertanggungjawaban di akhirat kelak. Seorang muslim harus menahan diri untuk tidak menyebarkan berita

yang tidak diketahui kebenarannya sampai dia yakin bahwa berita itu bukan berita kebohongan. Kalau pun benar juga, sebaiknya ia tidak menyebarkannya jika tidak ada manfaat dari segi agama dalam menyebarkannya.

Penutup

Kesimpulan

Dalam menanggapi suatu berita, seorang muslim mesti lebih teliti mengenai kebenarannya. Walaupun berita tersebut berasal dari orang yang dipercayai, akan tetapi isinya bertolak belakang dengan apa yang kita yakini kebenarannya selama ini berdasarkan al Quran dan hadits yang diajarkan dalam Islam. Dalam hal ini muslim harus lebih teliti dan klarifikasi kepada yang bersangkutan mengenai kebenaran berita tersebut. Karena setiap apa yang ditulis, pada hakikatnya apa yang diucapkan. Setiap yang diucapkan tentunya akan dicatat oleh malaikat di catatan setiap masing-masing muslim.

Ketika menyebarkan berita, seorang muslim juga harus memastikan bahwa berita yang akan disebarkan tidak ada unsur kebohongan (hoax), bukan berita yang membicarakan kejelekan orang lain (*ghibah*), dan tidak mengandung unsur provokasi sehingga dapat menimbulkan kekacauan dan pertikaian di tengah masyarakat. Dalam menghadapi kecepatan informasi di media sosial, muslim harus selalu mengedepankan prinsip *tabayyun* (cek terlebih dahulu kebenarannya), selalu berpikir positif atas setiap informasi yang diterima, dan tidak mudah langsung menyebarkan berita yang diterima tanpa melakukan *tabayyun* terlebih dahulu.

Bibliography

Afandi, Irfan. Vol. XVI No. 1 April 2018. "Hoax Dalam Sejarah Islam Awal (Kajian Kritis Tentang QS. An-Nur : 11-20)." *Ar-Risalah* 145-161.

Agung, Pradana. Marisa, Fitri. Vol. 4, No. 1, Januari 2019. "Analisis Statistik Pada Dampak Negatif Dari Sosial Media Terhadap Perilaku Manusia." *Journal of Information Technology and Computer Science* 1-4.

Al Baihaqiy, Ahmad. 2003. *as-Sunan al Kubra*. Beirut: Dar al Kutub al 'Ilmiyah.

Al Bashir, Waliyuddin. 2010. *an-Nihayah*. Beirut: Dar al Kutub al 'Ilmiyah.

Al Bukhariy, Muhammad. 2002. *Shahih al Bukhari*. Beirut: Dar Ibnu Katsir.

- Al Harari, Abdullah. 2009. *'Umdah ar-Raghib*. Beirut: Dar al Masyari'.
- Al Jauhari, Ismail. 2008. *Mu'jam ash-Shihah*. Beirut: Dar Al Ma'rifah.
- Al Qar'awiy, Muhammad. 2008. *Al Jadid*. Jeddah: Maktabah As-Sawadi.
- An-Nawawi, Yahya. 1983. *Al Adzkar*. Beirut: Dar ar Raid al 'Arabiyy.
- Fathullah. 2007. *Komunikasi Etika & Hubungan Antar Manusia* . Semarang: Duta Nusindo.
- Hanbal, Ahmad. 2009. *Musnad Ahmad*. Beirut: Muassas ar-Risalah.
- Hibban, Ibnu. 1952. *Shahih Ibnu Hibban*. Cairo: Dar al Ma'arif.
- Ibnu Majah, Muhammad. 2009. *Sunan Ibnu Majah*. Cairo: Dar Ihya al Kutub al Arabiyah.
- Karim, Abdul. 1996. *Ithafu Dzawi al Bashair*. Riyadh: Dar al 'Ashimah.
- KBBI. n.d. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Online)*. Accessed July 15, 2020.
<https://kbbi.web.id/jurnalistik>.
- . n.d. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Accessed July 15, 2020.
<https://kbbi.web.id/fikih>.
- n.d. *Liputan 6*. Accessed September 9, 2020.
<https://www.liputan6.com/news/read/4343268/ternyata-ini-penyulut-pembakaran-polsek-ciracas>.
- Mahfud, Choirul. 2014. "Ideologi Media Islam Indonesia Dalam Agenda Dakwah: Antara Jurnalisme Profetik dan Jurnalisme Provokatif." *Jurnal Dakwah* Vol. XV, No. 1 Tahun 2014, 1-18.
- Maulana, Luthfi. 2017. "Kitab Suci Dan Hoax: Pandangan Alquran Dalam Menyikapi Berita Bohong." *Wawasan: Jurnal Ilmiah Agama dan Sosial Budaya* 209-222.
- Muslim. 2006. *Shahih Muslim*. Riyadh: Dar Thayyibah.
- Rubawati, Efa. 2018. "Berita Online Sebagai Instrumen Dakwah: Antara Profetik dan Provokatif ." *TASAMUH: JURNAL STUDI ISLAM* Volume 10, Nomor 1, April 2018, 65-77.
- Tahrur, Houtman, Muhammad Nasir. 2019. *Keterampilan Pers Dan Jurnalistik Berwawasan Jender*. Yogyakarta: Deepublish.

