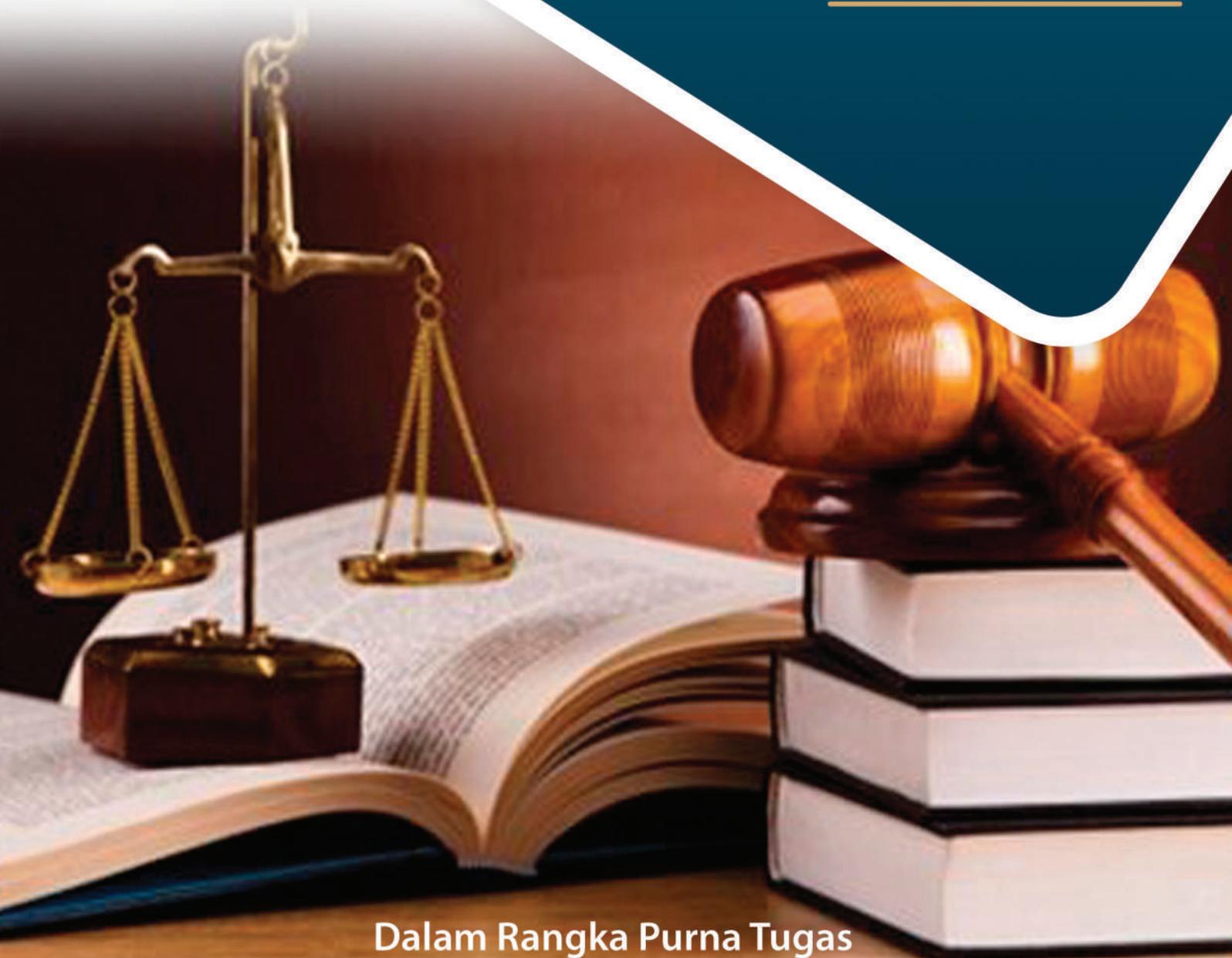


# PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI

---



Dalam Rangka Purna Tugas  
Dr. Happy Warsito, S.H., MSc  
Helmanida, S.H., M.Hum,  
Wahyu Ernaningsih, S.H., M.Hum

**BUNGA RAMPAI  
PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**dalam Rangka Purna Tugas  
Dr. Happy Warsito, S.H., MSc  
Helmanida, S.H., M.Hum,  
Wahyu Ernaningsih, S.H., M.Hum**

**Kata Sambutan:**

Dr. Febrian, S.H., M.S (Dekan FH UNSRI)

**Editor:**

Helena Primadianti Sulistyningrum, S.H., M.H

Neisa Ang rum Adisti, S.H., M.H

Isma Nurillah S.H., M.H

Rizka Nurliyantika, S.H., LL.M

**Diterbitkan oleh:**

INTRANS PUBLISHING

ANGGOTA IKAPI

Copyright@ 2023

All right reserved

Cetakan Pertama,

Januari 2023

Tata Letak

Muji Burrohim

Desain Cover

Muji Burrohim

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang. Hak Cipta dimiliki oleh penulis. Penulis Bertanggungjawab atas isi tulisannya. Dilarang memperbanyak isi buku ini sebagian atau seluruhnya dalam bentuk dan dengan cara apapun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Katalog Dalam Terbitan:

**BUNGA RAMPAI  
PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**dalam Rangka Purna Tugas  
Dr. Happy Warsito, S.H., MSc  
Helmanida, S.H., M.Hum,  
Wahyu Ernaningsih, S.H., M.Hum**

Ed. 1. –Cet.1.  
INTRANS PUBLISHING 2023

**ISBN:**

## KATA SAMBUTAN

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Hukum administrasi adalah hukum yang mengatur bagaimana alat-alat kelengkapan negara menjalankan tugas atau kewajiban dan wewenang. Dari pengertian tersebut terdapat hubungan hukum yang memungkinkan para pejabat Administrasi Negara melakukan tugasnya masing-masing. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa, Hukum Administrasi terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur alat-alat pelengkapan negara bekerja sesuai dengan tugasnya masing-masing.

Hukum administrasi berkembang pesat sejalan dengan perkembangan negara hukum. Tindakan pemerintahan dalam norma sepihak memberikan pandangan tegas terhadap perbedaan posisi negara dan masyarakat. Tambahan lagi konsep *welfarestate* mampu mendudukan hukum administrasi tiap tahapan sebagai instrument bekerjanya hukum.

Seiring makin pesatnya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, maka pengajaran bidang hukum administrasi negara perlu terus disesuaikan dengan dinamika dunia yang sedang berkembang saat ini. Oleh sebab itu, diperlukan bahan-bahan pengajaran yang berbasis riset sesuai dengan keahlian dosen. Para dosen harus mampu melakukan integrasi antara keilmuan yang dikuasai dengan temuan-temuan empiris di lapangan melalui penelitian mandiri, sehingga proses pembelajaran semakin relevan dan kontekstual.

Saya selaku Dekan Fakultas Hukum Unsri memberikan apresiasi atas diterbitkannya Bunga Rampai Perkembangan Hukum Administrasi yang diterbitkan dalam rangka purna bakti Bapak Dr. Happy Warsito, S.H., M.Sc (Alm), Ibu Hj. Helmanida S.H., M.Hum dan Ibu Wahyu Ernaningsih S.H., M.H. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan sedikit pencerahan bagi khasanah perkembangan Hukum Administrasi di Indonesia.

Akhir kata, tiada lain yang dapat disampaikan kecuali ucapan terima kasih serta penghargaan setinggi-tingginya atas dedikasi, pengabdian dan jasa Bapak Dr. Happy Warsito, S.H., M.A (Alm), Ibu Hj. Helmanida S.H., M.Hum dan Ibu Wahyu Ernaningsih S.H., M.H. yang telah turut mengembangkan dan membesarkan dunia pendidikan pada umumnya dan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya pada khususnya. Selamat memasuki masa purna bakti dan menikmati waktu bersama keluarga yang lebih leluasa, tetap semangat dan sehat untuk terus memberikan pengabdian yang terbaik untuk masyarakat, bangsa dan negara.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,*

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Sriwijaya

Dr. Febrian, S.H., M.S

## PRAKATA

Terbitnya *Bunga Rampai* “Perkembangan Hukum Administrasi Negara” sebagai implementasi pengembangan ilmu pengetahuan. Buku ini sekaligus sebagai apresiasi yang berisi kumpulan pemikiran dalam perkembangan keilmuan hukum administrasi negara di Indonesia dari rekan akademisi Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya untuk kolega dan guru kami, yaitu Dr. Happy Warsito, S.H., MSc, Helmanida, S.H., M.Hum, dan Wahyu Ernaningsih, S.H., M.Hum.

*Bunga Rampai* ini terdiri atas 11 judul yang beragam dan mengusung tema-tema terbaru untuk didiskusikan. Pada tulisan pertama, disajikan uraian mengenai arah politik hukum otonomi daerah pasca pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja oleh Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum. Judul kedua, dipelopori oleh Dr. Febrian, S.H., M.S menguraikan tentang perlindungan dan pembatasan HAM dalam negara hukum Pancasila Bersama Dr. Zulhidayat, S.H., M.H. Selanjutnya, Dr. Firman Muntaqo, S.H., M.Hum menyajikan hasil penelitian tentang hak menguasai negara atas tanah, hak penguasaan atas tanah, dan hak atas tanah. Kemudian, judul keempat berkaitan dengan perkembangan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia oleh Dr. Saut P. Panjaitan, SH., M.Hum. Judul kelima bertemakan sanksi administrasi dalam hukum administrasi negara, esai Helmanida, S.H., M.H. Tulisan keenam, terkait kompetensi peradilan tata usaha negara, oleh Ahmatturahman, S.H., M.H. Kolerasi antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara turut dibahas oleh Indrah Febriani, S.H., M.H., Bersama Dr. Amir Syarifudin., S.H., M.Hum. Topik keimigrasian juga tidak luput ditulis dengan judul Politik Hukum Keimigrasian Di Indonesia oleh Syahmin, Ak., S.H., M.H. Selanjutnya terkait bidang pengadaan, diketuai oleh Arfianna Novera, dengan judul Aspek Hukum Pengenaan Sanksi Daftar Hitam Terhadap Pelaku Usaha Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Penulis selanjutnya adalah Pierre Adrianz Nathanael dengan judul Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Izin Pemanfaatan Air Irigasi Untuk Non-Pertanian. Terakhir Genaya Hanum Setiaji menulis tentang alternatif penyelesaian sengketa nasabah perbankan ditinjau dari peraturan Otoritas Jasa Keuangan.

Demikian semoga buku ini dapat menjadi bahan diskusi baru yang menambah khasanah keilmuan khususnya di bidang ilmu hukum.

Palembang, Januari 2023

Tim Editor

**DAFTAR ISI**

**KATA SAMBUTAN .....iv**  
**PRAKATA..... v**  
**DAFTAR ISI..... vi**

**ARAH POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA PEMBERLAKUAN  
UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA ..... vi**  
**Iza Rumesten RS**

**JAMINAN PERLINDUNGAN DAN PEMBATASAN HAM DALAM NEGARA  
HUKUM PANCASILA ..... 21**  
**Febrian, Zulhidayat**

**HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, HAK PENGUASAAN ATAS TANAH,  
DAN HAK ATAS TANAH..... 43**  
**Firman Muntaqo**

**RELEVANSI PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM  
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA ..... 55**  
**Saut P.Panjaitan**

**PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM HUKUM ADMINISTRASI  
NEGARA ..... 70**  
**Helmanida**

**PERKEMBANGAN KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA ..... 77**  
**Ahmaturrahman**

**HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA 92**  
**Indah Febriani, Amir Syarifudin**

**POLITIK HUKUM KEIMIGRASIAN DI INDONESIA ..... 107**

**H. Syahmin AK**

**ASPEK HUKUM PENGENAAN SANKSI DAFTAR HITAM TERHADAP PELAKU  
USAHA PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH ..... 120**

**Arfianna Novera, Genaya Hanum Setiaji**

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN IZIN  
PEMANFAATAN AIR IRIGASI UNTUK NON-PERTANIAN..... 127**

**Pierre Adrianz Nathanael**

**ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA NASABAH PERBANKAN DITINJAU  
DARI PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 61/POJK.07/2020 .. 145**

**Genaya Hanum Setiaji, Arfianna Novera**

**Daftar Riwayat Hidup Singkat ..... 157**

## ARAH POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH PASCA PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

Iza Rumesten RS

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: izarumesten@gmail.com

### Abstrak

Dua dekade pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia masih saja menimbulkan persoalan klasik yang tidak pernah selesai. Permasalahan klasik tersebut misalnya keinginan pemerintah untuk mengembalikan sistem sentralisasi, konflik hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang justru bertambah panas sejak diberlakukannya undang-undang cipta kerja, hubungan keuangan yang dari lama tidak pernah tuntas, tuntutan daerah yang meminta pemekaran. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan yang dibahas dalam artikel ini adalah Bagaimana politik hukum otonomi daerah di Indonesia?, Bagaimana arah politik hukum otonomi daerah di Indonesia pasca diberlakukannya undang-undang cipta kerja?. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan analisis. Teknik penarikan kesimpulan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Berdasarkan analisis yang dilakukan, politik hukum otonomi daerah di Indonesia yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2004 sesuai dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, walaupun sejatinya daerah tidak pernah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya dalam hal pembagian urusan pemerintahan. Pasca diberlakukannya UU Cipta Kerja, Arah politik hukum otonomi daerah di Indonesia agak sedikit mencederai dan bertentangan dengan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, karena ada beberapa kewenangan pemerintah daerah yang dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintahan daerah kemudian diambil oleh pemerintah pusat. Hal ini mengindikasikan bahwa arah politik hukum otonomi daerah di Indonesia cenderung bergeser dari desentralisasi menuju sentralisasi.

**Kata Kunci:** Cipta Kerja; Otonomi Daerah; Politik Hukum

### Abstract

*Two decades of implementation of regional autonomy in Indonesia still raises classic problems that have never been resolved. These classic problems include the government's desire to restore the centralized system, the conflict in the authority relationship between the central government and the local government which has only intensified since the enactment of the work copyright law, financial relations which have not been resolved for a long time, regional demands for expansion. Based on this, the problems discussed in this article are How is the politics of regional autonomy law in Indonesia?, What is the political direction of regional autonomy law in Indonesia after the implementation of the work copyright law? The research method used is normative, with a statutory approach and an analytical approach. The conclusion drawing technique used in this research is qualitative. Based on the analysis conducted, the legal politics of regional autonomy in Indonesia as regulated in Law no. 23 of 2004 in accordance with Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, even though the regions have never been given the widest possible authority in terms of the division of government affairs. After the enactment of the Job Creation Law, the political direction of regional autonomy law in Indonesia was a bit damaging and contradictory to Article 18 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, because there are several regional government authorities which in Law no. 23 of 2014 is a matter of local government then taken by the central government. This indicates that the political direction of regional autonomy law in Indonesia tends to shift from decentralization to centralization.*

**Keywords:** Job Creation, Regional Autonomy, Politics of Law

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Adapun Negara kesatuan dibentuk atas asas unitarisme dan yang dimaksud unitarisme adalah sebagai “*The Habitual Exercisise of Suprem Legislative authority by one central Power*”.<sup>1</sup>

Prinsip yang terkandung pada negara kesatuan ialah, yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat, tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah.<sup>2</sup> Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sedemikian rupa sehingga urusan-urusan negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat.<sup>3</sup> Dengan demikian jelas bahwa dalam negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam seluruh wilayah negara meskipun wilayah negara itu dibagi dalam pemerintahan-pemerintahan di daerah, tetapi pemerintah daerah tersebut sesungguhnya tidak mempunyai kekuasaan asli. Hal ini senada dengan pendapat Sri Sumantri yang mengatakan bahwa adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu merupakan hakekat dari pada negara kesatuan.<sup>4</sup>

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau dekonsentrasi. Ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi.<sup>5</sup> Sedangkan negara federal adalah negara yang terdiri dari negara-negara bagian yang merdeka kedalam, tetapi dengan kedaulatan keluar yang dilakukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat berdasarkan penyerahan kekuasaan yang diberikan oleh negara-negara bagian yang dimuat di dalam konstitusi.

Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkan berbagai peraturan (rules) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.<sup>6</sup>

Pasal 18 Undang-Undang Dasar NRI 1945 mengatur bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan pengaturan yang demikian, Indonesia mengenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien ke seluruh pelosok wilayah

---

<sup>1</sup> Abdurrahman, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah. Melton Putra: Jakarta. 1987. Hlm. 54.

<sup>2</sup> F. Sugeng Istanto, Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia. Karya Putra. Yogyakarta. 1971. hlm. 16.

<sup>3</sup> 3 M. Solli Lubis, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah. Alumni Bandung. 1974. hlm. 17.

<sup>4</sup> 5 Sri Sumantri, Martosoewidnjo. Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. Rajawali. Jakarta. 1981. hlm. 17.

<sup>5</sup> Mahfud MD, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2017), cet ke 4 hlm. 222.

<sup>6</sup> Bagir Manan, Perjalanan Historis Pasal 8 UUD 1945, UNISKA, Jakarta 1993, hlm. 3.

negara maka dibentuklah pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan atau fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Penyerahan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan kepentingan masyarakatnya disebut dengan desentralisasi.

Sadu Wasistiono<sup>7</sup> mengartikan “Otonomi daerah pada dasarnya adalah hak suatu kesatuan masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri secara bebas. pasal 1 UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selama Indonesia masih merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, Otonomi daerah dengan desentralisasi sistem sejatinya tidak pernah benar-benar dapat diterapkan secara utuh di Indonesia. Pemerintah sesungguhnya sudah menyadari dengan baik bahwa untuk kondisi Indonesia yang super majemuk dalam berbagai aspek, sistem yang paling tepat untuk menjalankan pemerintahan dan melaksanakan hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat adalah sistem sentralisasi.

Sehingga pemerintah secara berangsur namun pasti mulai mengembalikan sistem desentralisasi yang mulai diberlakukan sejak UU 22 Tahun 1999 diberlakukan sampai dengan UU No. 23 Tahun 2014 jo. UU 2 Tahun 2015 jo. UU 9 Tahun 2015 ke sentralisasi. Pengembalian sistem desentralisasi ke sentralisasi ini semakin terasa nyata sejak pemerintah memberlakukan UU No. 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU cipta kerja ini mengambil alih beberapa kewenangan yang sebelumnya menjadi kewenangan pemerintah daerah menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pengambilalihan kewenangan ini tentu saja merupakan upaya yang terstruktur, masif dan sistematis yang dilakukan oleh pemerintah untuk secara bertahap mengembalikan sistem desentralisasi yang mulai diberlakukan sejak reformasi 1998 dengan diberlakukannya UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana sebelumnya selama orde baru, pemerintah orde baru sudah sangat nyaman dengan sistem sentralisasi yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Selama rezim orde baru dengan sentralisasi sistem, tidak pernah ada konflik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, tidak pernah ada konflik kewenangan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten kota, dan tidak pernah ada daerah yang menuntut status otonomi khusus dan istimewa serta tidak pernah ada daerah yang mencoba untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terlepas dari praktek semi militer yang dipraktekan oleh Soeharto selama 32 Tahun menjabat sebagai Presiden, namun minimal kita tidak kehilangan saudara kita yang berada di Timor Leste dan tidak kehilangan muka di hadapan negara-negara lain karena ada beberapa daerah lainnya yang juga ingin memisahkan diri dari NKRI.

Pemerintah sepertinya melihat hanya dengan sentralisasi sistem pembangunan di daerah dapat berjalan dengan baik, pemerintah sepertinya juga melihat hanya dengan sentralisasi sistem pertumbuhan ekonomi dapat melesat maju dan hanya dengan sentralisasi sistem keamanan dan kestabilan serta keutuhan NKRI dapat terus dipertahankan.

Dalam Negara Kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem

---

<sup>7</sup> Sadu Wasistiono, Sistem Pemerintahan Dan Otonomi Daerah, Bahan Kursus Reguler ke-23 Staf Umum dan Komando TNI-AD Tahun Akademik 1999/2000, Bandung: SESKOAD, hlm. 7.

pemerintahan Indonesia menganut asas Negara Kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

Diambil alihnya beberapa urusan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat yang dinormakan dengan jelas dalam UU Cipta Kerja menunjukkan bahwa ada pergeseran arah politik hukum otonomi daerah, baik dalam hal pengaturan maupun dalam hal pelaksanaannya. Pemerintah selalu berdalih bahwa diambil alihnya beberapa urusan pemerintah daerah tersebut semata-mata hanya untuk memangkas birokrasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Bergesernya arah politik hukum otonomi daerah ini, bagi beberapa daerah dapat mengganggu kinerja pemerintahan di daerahnya dan dapat menimbulkan ketidakpastian.

### **Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam artikel ini adalah:

- 1) Bagaimana politik hukum otonomi daerah di Indonesia?
- 2) Bagaimana arah politik hukum otonomi daerah di Indonesia pasca diberlakukannya undang-undang cipta kerja?

### **Metodelogi Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah metode penelitian normatif yaitu penelitian hukum yang kajiannya meliputi ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan secara in abstracto. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan analisis. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer (berupa peraturan perundangundangan dan termasuk kebijakan-kebijakan pemerintah terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah) dan bahan hukum sekunder (berupa pendapat-pendapat ahli hukum (doktrin), asas-asas hukum, dan teori hukum). Teknik penarikan kesimpulan dilakukan secara kualitatif.

## **PEMBAHASAN**

### **Politik Hukum Otonomi Daerah Sebelum Berlakunya UU Cipta Kerja**

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.<sup>8</sup> Kemudian pengertian politik hukum disempurnakannya menjadi kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Sedangkan menurut Soedarto, politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>9</sup> Pendapat lain, mengemukakan bahwa politik hukum digunakan sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Padmo Wahyono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160.

<sup>9</sup> Soedarto, 1983, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

<sup>10</sup> Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, hlm:

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>11</sup> Sedangkan menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>12</sup> Dikatakan pula, wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaharuan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum*.

Otonomi daerah diadakan bukan hanya untuk menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, namun juga merupakan cara untuk memelihara negara kesatuan.<sup>13</sup> Otonomi daerah sendiri berarti hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>14</sup> Konsep otonomi daerah pada hakikatnya mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif menurut prakarsa sendiri.<sup>15</sup>

Oleh karena itulah kemudian, pemerintah daerah diserahkan beberapa urusan pemerintahan. Menurut H.A.W Widjaja pengertian urusan pemerintahan diluar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya (fungsi eksekutif) yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan demikian kewenangan yang dapat didesentralisasikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi (eksekutif) tidak meliputi kompetensi bidang legislatif dan bidang yudikatif.<sup>16</sup> Lebih lanjut beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam urusan pemerintahan antara lain sebagai berikut:<sup>17</sup> a. Distribusi urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang secara absolut dilaksanakan oleh pemerintahan (sentralisasi). Berbagai urusan pemerintahan tersebut menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, sedangkan urusan pemerintah yang dapat diserahkan kepada daerah melekat pada kepentingan masyarakat setempat (bersifat lokalitas). b. Urusan-urusan pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) merupakan bagian dari rangkaian urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berkesinambungan. Konsep desentralisasi menyiratkan tidak ada satupun urusan pemerintahan yang absolut (mutlak) dapat diselenggarakan oleh Provinsi saja atau Kabupaten/Kota saja. c. Urusan pemerintahan bersifat dinamis dalam penyelenggaraan dan distribusinya akan selalu mengalami perubahan dari masa ke masa (*plebisit day by day*). Untuk menjamin kepastian hukum perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Konsep itulah kemudian yang diadopsi dalam UU No. 23 Tahun 2004, yaitu dengan membagi urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 9 UU No.23 Tahun 2004, urusan pemerintahan terbagi atas urusan

---

<sup>11</sup> Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35

<sup>12</sup> Mahfud MD, 2010, Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 15

<sup>13</sup> Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 3.

<sup>14</sup> SH. Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999. hlm. 27.

<sup>15</sup> Saldi Isra, 2012, Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat), Makalah disampaikan pada Simposium Masyarakat Adat “Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat Sebagai Subyek Hukum”, diadakan oleh HuMa dan Epsitema Institute, di Jakarta, 27 Juni 2012, hlm. 11.

<sup>16</sup> H.A.W Widjaja, 2007, Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU N0 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 44-45.

<sup>17</sup> H.A.W Widjaja, Ibid hlm. 45.

pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. 1) Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. 2) Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. 3) Urusan pemerintahan umum adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2014, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan pada prinsip tersebut, maka kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya atau penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau d) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, menurut Rozali Abdullah<sup>18</sup> dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab; a. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa KDH diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat. Sehingga isi otonomi suatu daerah memiliki banyak ragam. Daerah otonomi juga diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah. Dan tujuan utama pemberian otonomi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai potensi dan karakteristik masing-masing daerah; b. Otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya; dan c. Otonomi bertanggungjawab, bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan tujuan pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sadu Wasistiono<sup>19</sup> mengatakan bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi. Dinamakan tantangan, karena untuk mencapai kemajuan, daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (money capital), modal intelektual (intellectual capital), maupun modal sosial (social capital) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada political aspect (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administrative aspect (aspek administrasi negara). Namun, jika dilihat dari konteks sharing of power (berbagi kekuasaan), dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat, dan tidak dapat

---

<sup>18</sup> Rozali Abdullah, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 5.

<sup>19</sup> Sadu Wasistiono, 2009, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, (Bandung: Fokusmedia, hlm. 126.

dipisahkan.<sup>20</sup> Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.

Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis.<sup>21</sup> Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah.

Politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah sekarang ini diatur dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penjelasan umumnya dikatakan antara lain bahwa Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan: a. 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 di tangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. b. 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. c. 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. d. 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. e. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Perubahan UUD 1945 mengakibatkan perubahan politik hukum otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18, 18 A dan 18 B yang antara lain mengandung prinsip-prinsip:<sup>22</sup> a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). b. Prinsip menjalankan otonomi seluasluasnya (Pasal ayat (5)). c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A ayat (1)). d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B ayat (2)). e. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat (2))

---

<sup>20</sup> Ryas Rasyid dalam, *Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 78.

<sup>21</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

<sup>22</sup> Ni'matul Huda, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Radja Grafindo, Jakarta, hlm. 325.

Prinsip-prinsip tersebut untuk saat ini dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan babak baru penyelenggaraan otonomi daerah sekaligus mencabut berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu pertimbangan dikeuarkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah bahwa efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa dasar perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mensejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

Berdasarkan uraian tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa politik hukum otonomi daerah yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2004 beserta perubahannya sesuai dengan amanat yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, meskipun sesungguhnya pada dasarnya pemerintah daerah tidak pernah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (5).

### **Arah Politik Hukum Otonomi Daerah Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja.**

Tujuan mempelajari mengenai politik hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah untuk mengetahui latar belakang politik dibalik lahirnya suatu hukum. Menurut Moh. Mahfud MD,<sup>23</sup> politik hukum adalah “legal policy” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Moh. Mahfud MD<sup>24</sup> juga berpendapat hukum dalam arti undang-undang adalah produk politik. Itulah sebabnya von Kirchman mengatakan bahwa karena hukum merupakan produk politik maka kepustakaan hukum yang ribuan jumlahnya bisa menjadi sampah yang tak berguna jika lembaga legislatif mengetokkan palu pencabutan atau pembatalan.<sup>25</sup>

Para ahli dalam memberikan pengertian politik hukum selalu menekankan pada arah untuk mencapai tujuan negara melalui kebijakan hukum. Menurut Moh. Mahfud MD. Pembahasan politik hukum untuk mencapai tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional mencakup sekurang-kurangnya hal-hal sebagai berikut:<sup>26</sup> a. Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalan nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum. b. Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya. c. Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum. d. Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. e. Pemagaran hukum dengan prolegnas dan yudicial review, legislative review dan sebagainya

Politik hukum menganut prinsip *double movement*, yaitu politik hukum bukan hanya sebagai kerangka pikiran dalam merumuskan kebijakan di bidang hukum oleh lembaga-

---

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta. Rajawali Pers. 2011 hlm.1.

<sup>24</sup> Ibid., hlm. 5.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Moh. Mahfud MD., Membangun Politik Hukum dan Menegakkan Konstitusi, Jakarta: Rajawali Pers, 2010. hlm. 16.

lembaga negara yang berwenang, namun politik hukum juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan legal policy.<sup>27</sup>

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara Indonesia dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat guna mencapai tujuan Indonesia yang dicita-citakan.<sup>28</sup> Tujuan politik hukum Indonesia meliputi dua aspek yang saling terkait yaitu: pertama, Sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; kedua, dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.<sup>29</sup>

Pembukaan Undang-undang 1945 merupakan dasar dari keseluruhan politik hukum Indonesia. Penegasan sumber politik hukum tersebut didasarkan pada 2 alasan:<sup>30</sup> 1) Pembukaan dan Pasal Undang-undang Dasar 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia. 2) Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-undang Dasar 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.

Politik hukum Indonesia haruslah berpijak pada kerangka dasar agar hukum menjadi capaian dari cita-cita dan tujuan negara. Kerangka dasar tersebut antara lain:<sup>31</sup> 1) Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. 2) Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. 3) Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial. 4) Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk: melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan. 5) Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Otonomi daerah yang terbentuk dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya bukanlah otonomi dalam arti yang seluas-luasnya, akan tetapi otonomi yang kewenangannya terbatas atau dibatasi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami rasionalitas atau alasan-alasan yang mendasari sehingga ketentuan Pasal 18 UUD NRI 1945<sup>32</sup>, memberi kesan kurang konsisten. Pada awal kalimatnya menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, namun

---

<sup>27</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press, 201, hlm 17

<sup>28</sup> Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 31.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 22

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 30-32.

<sup>32</sup> Pasal 18 UUD NRI 1945, menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat

kemudian dilanjutkan dengan memberi pengecualian yang menyatakan bahwa “kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat”. Dengan kata lain, pengecualian tersebut merupakan bentuk pembatasan dari makna otonomi seluas-luasnya.

Otonomi daerah lahir dari adanya desentralisasi atau pendistribusian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi adalah pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam suatu organisasi negara.<sup>33</sup> Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan utama desentralisasi adalah tentang kewenangan, yang menjadi elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun dengan pemerintah pusat.<sup>34</sup>

Sistem pemerintahan daerah dan hubungan antara pusat dan daerah dalam suatu negara kesatuan dijelaskan oleh Van der Pot<sup>35</sup> sebagai suatu desain makro kenegaraan yang memiliki indikator bahwa, setiap negara kesatuan (unitary state, eenheidsstaat) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintah (single centralized government) atau pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan ke daerah-daerah.

Lebih lanjut dalam perspektif otonomi daerah Jimly Asshidiqie<sup>36</sup> memperkuat pernyataannya pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Otonomi daerah dimaksudkan adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Hoesin bahwa otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa control langsung dari pemerintah pusat.<sup>37</sup>

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan, tetapi merupakan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (eksekutif) dan unsur-unsur pengaturan (regulerer) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

---

<sup>33</sup> Oentarto Sindung Mawardi, et.all., “Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan”, Jakarta: Samitra Media Utama, 2004, hlm.1

<sup>34</sup> The Liang Gie, “Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,” III, Jakarta: Gunung Agung, 1968, hlm.31.

<sup>35</sup> Van der Pot, Handboek van Nederlandsche Staatsrecht, sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan, 2001, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. hlm 75.

<sup>36</sup> Jimly Asshidiqie, 2000, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah, Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD sePropinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2017, hlm 4-7.

<sup>37</sup> Hoessin, Bhenyamin, 2000, Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Jul. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, hlm. 16.

Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).<sup>38</sup>

Menurut Sadu Wasistiono<sup>39</sup> bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi daerah tersebut demi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi.

Menurut H.A.W Widjaja pengertian urusan pemerintahan diluar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya (fungsi eksekutif) yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan demikian kewenangan yang dapat didesentralisasikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi (eksekutif) tidak meliputi kompetensi bidang legislatif dan bidang yudikatif.<sup>40</sup>

Bagir Manan mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.<sup>41</sup> Pendapat Bagir Manan tersebut pada hakikatnya bersifat akumulatif, yaitu bahwa otonomi haruslah memiliki kedua asas tersebut yaitu kebebasan dan kemandirian. Istilah otonomi sendiri atau "*autonomy*" secara etimologis berasal dari kata Yunani "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science. Otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*.

Direnggutnya beberapa kewenangan pemerintah daerah dalam UU No. 1 Tahun 2002 tentang Cipta Kerja menunjukkan bahwa sudah ada pergeseran yang sangat jelas dari desentralisasi menuju sentralisasi. Adapun beberapa kewenangan pemerintah daerah yang diambil Kembali oleh pemerintah pusat adalah:

1. Tata Ruang. Pasal 17 UU Cipta Kerja mengubah sejumlah ketentuan dalam UU Penataan ruang. Hal ini terkait dengan penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota dan rencana detail tata ruang, harus terlebih dahulu mendapat persetujuan substansi dari pemerintah pusat. Sementara kewenangan pemerintah pusat terkait tata ruang diperluas meliputi pengaturan, pembinaan, pengawasan pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta penataan ruang kawasan strategis nasional.

---

<sup>38</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 79-80.

<sup>39</sup> Sadu Wasistiono, 2008, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, Bandung: Fokusmedia, hlm. 126.

<sup>40</sup> H.A.W Widjaja, 2007, Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU N0 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 44-45.

<sup>41</sup> Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 2.

2. Perizinan. UU Cipta Kerja mengubah Pasal 350 UU Pemda, dimana pelayanan perizinan berusaha wajib menggunakan sistem perizinan elektronik yang dikelola pemerintah pusat. Kepala daerah hanya diberi kewenangan untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan sistem perizinan berusaha sesuai dengan standar yang ditetapkan pemerintah pusat. Bahkan terdapat ancaman sanksi kepada pemerintah daerah yang enggan melaksanakan ketentuan tersebut. Hal ini tentu sangat merugikan pemerintah daerah karena pelayanan perizinan merupakan salah satu penyumbang PAD terbesar bagi daerah. Sehingga apabila kewenangan dalam perizinan ini diambil alih oleh pemerintah pusat amaka dampaknya akan sangat besar bagi pemerintah daerah.

Diambil alihnya beberapa kewenangan pemerintah daerah oleh pemerintah pusat menunjukkan bahwa ada usaha untuk mulai menggeser sistem desentralisasi Kembali ke sentralisasi yang dibungkus demi percepatan dan pertumbuhan ekonomi.

## **PENUTUP**

Jika dilihat dari pembagian urusan yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014, Politik hukum otonomi daerah di Indonesia masih dapat dikatakan masih mengarah pada desentralisasi sistem. Walaupun sejatinya otonomi yang seluas-luasnya seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) juga tidak pernah diberikan kepada pemerintah daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (5) tersebut, karena ada kata kunci “kecuali” yang ini secara otomatis membatasi ada beberapa urusan yang secara absolut tetap menjadi urusan pusat. Urusan konkuren pun juga sejatinya tidak pernah diberikan secara utuh kepada pemerintah daerah, karena pemerintah daerah hanya melaksanakan saja.

Sejak diberlakukannya UU Cipta Kerja, terjadi pergeseran arah politik hukum otonomi daerah di Indonesia. Beberapa urusan pemerintahan yang sebelumnya dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan urusan pemerintah daerah, kemudian diambil alih oleh pemerintah pusat. Pengambil alihan urusan pemerintahan itu menunjukkan adanya pergeseran arah politik hukum otonomi daerah dari yang sebelumnya menganut system desentralisasi menjadi sentralisasi. Tapi pemerintah pusat tidak mengakui adanya pergeseran arah politik hukum tersebut, dengan dalih bahwa semua itu dilakukan untuk memangkas birokrasi, meningkatkan investasi dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, Politik Hukum, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abdurrahman, 1987, Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah. Melton Putra: Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bagir Manan, 2001, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Hukum UII, Yogyakarta
- Bagir Manan, 1993, Perjalanan Historis Pasal 8 UUD 1945, UNISKA, Jakarta,
- F. Sugeng Istanto, 1971, Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Indonesia. Karya Putra. Yogyakarta.
- H.A.W Widjaja, 2007, Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU N0 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hoessin, Bhenyamin, 2000, Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Jul. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI.
- M. Solli Lubis, 1974, Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah. Alumni Bandung.

- Mahfud MD, 2010, Membangun Politik Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers.
- Mahfud MD, 2017, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Pustaka LP3S Indonesia, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2011, Politik Hukum di Indonesia. Edisi revisi cetakan ke-4. Jakarta. Rajawali Pers, Jakarta.
- Moh.Mahfud MD., Membangun Politik Hukum dan Menegakkan Konstitusi, Rajawali Pers, 2010. hlm. 16.
- Ni'matul Huda, 2014, Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi, Radja Grafindo, Jakarta,
- Oentarto Sindung Mawardi, et.all., 2004, "Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan", Jakarta: Samitra Media Utama, Jakarta.
- Padmo Wahyono, 1986, Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, Pengantar Hukum Adminsitration Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Rozali Abdullah, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ryas Rasyid, 2000, Otonomi atau Federalisme; Dampaknya Terhadap Perekonomian Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sadu Wasistiono, 2008, Kapita Selekt Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokusmedia, Bandung.
- Sadu Wasistiono, 2009, Kapita Selekt Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokusmedia, Bandung.
- Saldi Isra, 2012, Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat), Makalah disampaikan pada Simposium Masyarakat Adat "Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat Sebagai Subyek Hukum", diadakan oleh HuMa dan Epsitema Institute, di Jakarta.
- Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- SH. Sarundajang, 1999, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Soedarto, 1983, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana, Sinar Baru, Bandung.
- Sri Sumantri, Martosoewigdnjo, 1981, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara. Rajawali. Jakarta.
- Sunaryati Hartono, 1991, Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung.
- The Liang Gie, 1968, "Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia," III, Gunung Agung, Jakarta.

## JAMINAN PERLINDUNGAN DAN PEMBATASAN HAM DALAM NEGARA HUKUM PANCASILA

**Febrian, Zulhidayat**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

E-mail: febrian@fh.unsri.ac.id

### PENDAHULUAN

Setiap bangsa memiliki pandangan hidup. Di dalam pandangan hidup tersebut terkandung konsep dasar mengenai kehidupan yang dicita-citakan, yaitu wujud kehidupan yang dianggap baik dan merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki dan diyakini kebenarannya sehingga memunculkan tekad untuk mewujudkannya.<sup>1</sup> Yang dimaksud dengan pandangan hidup di sini tidak lain adalah *welstanschauung* (bahasa Jerman), atau *philosophische grondslag* (bahasa Belanda atau *worldview* dalam bahasa Inggris).

Pancasila adalah *welstanschauung* Indonesia. Tujuan negara yang dirumuskan di dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945 tidak lain merupakan perwujudan ideal dari nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Bangsa dan wilayah yang terlindungi, sejahtera, cerdas, dan tertib dengan kemerdekaan, serta penuh kedamaian dan keadilan adalah wujud ideal nilai-nilai Pancasila. Oleh karena itu, maka Pancasila tidak lain merupakan pedoman sekaligus arah yang dituju oleh Bangsa Indonesia. Untuk itu maka Pancasila haruslah termanifestasikan di dalam setiap norma hidup bersama yang disepakati Bangsa Indonesia di dalam setiap aspek dan bidang kehidupannya. Dengan demikian, Pancasila terjemah menjadi cita hukum (*recht idee*). Pancasila harus menjadi sumber dari segala norma hukum negara. Pancasila haruslah menjadi pedoman setiap gerak langkah bangsa Indonesia. Kalau disebut negara hukum Indonesia maka tidak lain yang dimaksud adalah negara hukum Pancasila. Di dalam negara hukum Pancasila ada kebebasan, namun kebebasan yang bertanggung jawab yaitu kebebasan yang tidak mengancam ketertiban. Terdapat pula jaminan hak individual, namun diimbangi dengan kewajiban untuk memelihara kedamaian hidup bersama.

### PEMBAHASAN

#### **Aktualisasi Pancasila Sebagai Dasar Negara Demokrasi Konstitusional Indonesia**

Terkait negara hukum Pancasila ini, Philippus M Hadjon mengemukakan bahwa sejak dari mula berdirinya negara, bangsa Indonesia mengakui bahwa kemampuan untuk mendirikan suatu negara merdeka adalah atas berkat Tuhan (alinea kedua UUD 1945). Sila kemanusiaan yang adil dan beradab yang ditempatkan sebagai sila kedua sebagai rangkaian Sila Ketuhanan Yang Maha Esa dalam tertib sila-sila Pancasila merupakan konsekuensi logis dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan. Pengakuan tersebut berarti mengakui ciptaan-Nya, dan ciptaan Tuhan yang paling mulia adalah manusia. Hal itu berarti pengakuan terhadap kemuliaan manusia menjadi prinsip dasar yang tidak terlepas dari pengakuan terhadap eksistensi Tuhan. Dengan sila persatuan Indonesia suatu masyarakat yang sifatnya politik yaitu negara Republik Indonesia dan ini adalah sesuai kodrat manusia sebagai makhluk sosial. Pengaturan hidup bersama didasarkan atas musyawarah yang dibiribing oleh hikmat kebijaksanaan sebagaimana tersimpul dalam sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/pmakilan. Tujuan dari hidup bersama dalam suatu negara merdeka adalah

---

1 A.W. Wijaya, 1984, *Perkuliahan Pancasila pada Perguruan Tinggi (edisi revisi)*, Jakarta: Akademika Pressindo, Hlm. 155

untuk mencapai kesejahteraan bersama sebagaimana tersimpul pula dalam rumusan sila kelima yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup> Berangkat dari pemikiran tersebut, selanjutnya Philipus M Hadjon mengemukakan empat elemen atau ciri-ciri Negara Hukum Pancasila, yaitu:<sup>3</sup>

- 1) Keserasian hubungan antara pernerintah dan rakyat berdasar asas kerukunan;
- 2) hubungan fungsional yang proposional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan saran terakhir;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Pancasila adalah pandangan hidup Bangsa Indonesia yang berkedudukan sebagai dasar negara. Dengan kedudukan sebagai dasar negara tersebut, Pancasila memiliki sifat yuridis konstitusional. Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum, oleh karena itu ia bersifat imperatif.<sup>4</sup> Nilai-nilai Pancasila dalam pembangunan hukum dikembangkan sebagai sistem filsafat yang memiliki dasar ontologis, epistemologis dan aksiologis. Secara ontologis hukum tidak dapat dipisahkan dengan nilai religious. nilai kodrat manusia, nilai persatuan dan kebinekaan indonesia, nilai demokrasi dan nilai keadilan dalam hubungan dengan masyarakat dan bangsa indonesia. Secara epistemologis, hukum tidak hanya dapat dipandang sebagai produk penguasa semata dan hukum kodrat akan tetapi didasarkan pada nilai-nilai religious. Pancasila sebagai cita hukum abstrak yang mengakomodasi hukum formal modern dan mengakomodir pula hukum agama dan hukum adat sebagai local wisdom sebagai sumbernya yang dikembangkan secara dialektis. Secara aksiologis Pancasila harus menjadi sumber dan dasar perilaku para praktisi hukum dalam menjalankan fungsi profesionalnya.<sup>5</sup>

Seperti dikatakan Kirdi Dipoyudo bahwa norma moral Pancasila menjadi asas-asas utama yang membimbing akal budi dalam membuat undang-undang yang mengatur negara dan tugas-tugasnya, lembaga-lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara tersebut, hubungan negara dengan warga negara, serta hubungan antar sesama warga negara. Dengan demikian, norma moral Pancasila tersebut menjadi ukuran dari sebuah undang-undang.<sup>6</sup> Senada dengan pendapat tersebut, menurut Oemar Seno Adji negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia, karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat disebut Negara Hukum Pancasila. Selanjutnya Oemar Seno Adji mencontohkan salah satu ciri khas Negara Hukum Pancasila tersebut yaitu adanya pengakuan dan jaminan terhadap *freedom of religion*. Pengakuan dan jaminan tersebut selalu berkonotasi positif, yaitu tidak memberikan ruang bagi atheisme beserta semua propaganda tentangnya.<sup>7</sup>

Istilah Pancasila pertama kali muncul dalam konteks ketatanegaraan Indonesia pada tanggal 1 Juni 1945 dalam pidato yang disampaikan oleh Bung Karno, sebagai jawaban atas pertanyaan Ketua Panitia dr. Radjiman Wediodiningrat mengenai dasar dari Negara Indonesia

---

2 Sudi Fahmi, 2006, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan (Studi Desentralisasi Bidang Kehutanan Di Propinsi Riau)*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Yogyakarta, Hlm. 109-110

3 *Ibid.*

4 Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan Resolusi Konflik Sosial*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, Hlm. 2

5 Kaelan,

6 Kirdi Dipoyudo, *Pancasila Arti dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Hlm. 12

7 Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm.

Merdeka yang akan dibentuk.<sup>8</sup> Namun demikian, rumusan Pancasila yang disampaikan Bung Karno tersebut berbeda dengan Pancasila yang disepakati dan kemudian menjadi dasar negara Indonesia sebagaimana termuat dalam UUD 1945.<sup>9</sup>

Perbedaan rumusan tersebut menurut Bung Hatta tetap memiliki dasar ideologi yang sama<sup>10</sup>. Bung Hatta Menerangkan bahwa Pancasila terdiri atas dua lapis fundamen, yaitu<sup>11</sup>:

1. Fundamen politik, dan
2. Fundamen moral (etik agama)

Bung Karno mendahulukan fundamen politik (dengan menempatkan dasar kebangsaan sebagai dasar pertama) dan kemudian menempatkan fundamen moral sebagai penutup. Berbeda halnya dengan Pancasila yang menjadi dasar negara yang mendahulukan fundamen moral sebagai dasar. Dengan demikian, negara dan pemerintahan memperoleh dasar yang kokoh. Politik pemerintahan yang berpegang kepada moral yang tinggi diharapkan dapat mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Fundamen moral memerintahkan utnuk berbuat benar, melaksanakan keadilan, kebaikan, kejujuran, dan persaudaraan ke luar dan ke dalam<sup>12</sup>. Sebagai konkretisasi dari Pancasila, UUD NRI 1945 menjadikan kerakyatan sebagai titik fokus dan orientasi utama, meskipun dalam UUD 1945 secara tersurat terbaca pula adanya orientasi individual<sup>13</sup>.

Berkaitan dengan ide tentang kerakyatan ini Muhammad Hatta mengatakan bahwa kerakyatan yang dianut Indonesia bukan kerakyatan yang hanya sekedar mencari suara terbanyak saja, melainkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan. Oleh karena itu demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal mapun demokrasi totaliter, melainkan demokrasi yang secara menyeluruh dilandasi oleh sila-sila dalam Pancasila<sup>14</sup>. Dijelaskan selanjutnya bahwa orientasi etis dalam hikmat kebijaksanaan permusyawaratan/perwakilan dimaksud diwujudkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, serta komitmen terhadap keadilan yang dapat menghadirkan toleransi dan sintesis yang positif. Sekaligus juga mampu mencegah kekuasaan yang hanya dikendalikan baik oleh golongan mayoritas maupun oleh golongan elit politik dan pengusaha<sup>15</sup>.

Dalam demokrasi yang berlandaskan permusyawaratan, pengambilan suatu keputusan politik harus memenuhi empat syarat, yaitu:

- 1) Didasarkan kepada prinsip rasionalitas dan keadilan, tidak didasarkan kepada subjektifitas ideologis dan kepentingan tertentu;
- 2) Didedikasikan untuk kepentingan banyak orang bukan untuk kepentingan perorangan atau segolongan orang;
- 3) Berorientasi kepada kepentingan bangsa dan negara di masa depan bukan pada kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif);

---

8 Saafroedin Bahar, Nannie Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma *et al* (Penyunting), 1992, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Keerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, Hlm. 60

9 Mohammad Hatta, 1977, *Pengertian Pancasila*. Jakarta: Idayu Press, Hlm. 12

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 *Ibid.* Hlm 17

13 Sufriadi, *Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol. 1 No. 1, Juni 2014, Hlm. 58

14 Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Setjend MPR RI, Hlm. 70

15 *Ibid.*

- 4) Bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan kepentingan semua pihak secara inklusif, sehingga dapat menjadi penangkal dari dikte-dikte minoritas elit penguasa dan pengusaha maupun klaim-klaim mayoritas<sup>16</sup>.

Amandemen UUD 1945 dilakukan sebagai respon terhadap tuntutan perubahan. Pencantuman hak-hak asasi manusia dengan begitu lengkap diakui atau tidak, didorong oleh otoritarianisme yang menjadi ciri pemerintahan orde baru. Pengaturan hak-hak asasi manusia hanya dengan 7 pasal dan sangat longgar ternyata tidak dapat memberikan jaminan bahwa pemerintah yang berkuasa akan menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut. Pada kenyataannya hak-hak politik rakyat selama kurang lebih 30 tahun pemerintahan orde baru sangat dibatasi, sehingga untuk ikut berpartisipasi dalam politik praktis pun rakyat menjadi takut.<sup>17</sup>

Pemerintahan Presiden Joko Widodo sebagaimana dikutip oleh Yasonna Laily dalam Kata Pengantar sebuah buku yang disusun oleh Bucky Krisnayuda<sup>18</sup> ingin memberikan keyakinan kepada Bangsa Indonesia melalui semangat “Meneguhkan Kembali Jalan Ideologis”, yaitu: “Kami berkeyakinan bangsa ini mampu bertahan dalam deraan gelombang sejarah apabila dipandu oleh suatu ideologi sebagai penuntun; ideologi sebagai penggerak; ideologi sebagai pemersatu perjuangan; dan ideologi sebagai bintang pengarah. Ideologi itu adalah Pancasila 1 Juni 1945 dan Trisakti.”

Keinginan pemerintah tersebut tentu harus didukung oleh semua elemen bangsa. Namun demikian, ada yang harus diluruskan dalam pernyataan keinginan tersebut. Pernyataan “Ideologi itu adalah Pancasila 1 Juni 1945” adalah suatu pernyataan yang keliru dan berdampak pada munculnya resistensi terhadap keinginan mulia Pemerintahan Joko Widodo tersebut. Pernyataan tersebut mengekspresikan klaim satu kelompok terhadap Pancasila. Klaim demikian akan memancing klaim-klaim dari kelompok lain yang saling bertentangan. Akibatnya bangsa ini akan kembali mengurai perdebatan-perdebatan yang tidak konstruktif dan kontra produktif. Padahal, seharusnya persoalan saling klaim tersebut sudah selesai dan tidak lagi menjadi masalah. Alih-alih energi yang ada digunakan untuk membumikan dan mengaktualisasikan Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, namun justru terbuang sia-sia hanya sekedar untuk eksistensi yang tidak substantif dan tidak pula esensial. Pernyataan Pemerintah di atas mengkonfirmasi pendapat Mahfoed MD., mengenai apa yang disebutnya sebagai “penyakit saling klaim”. Dalam bukunya Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Mahfoed mengatakan:

“...Pancasila bukan hanya kokoh secara yuridis, tetapi juga kuat secara politik dan psikologis bagi bangsa kita sehingga selalu muncul sebagai alternatif pemersatu. Namun sampai, sekarang masih ada penyakit lama yang belum terselesaikan dengan tuntas, yakni adanya klaim-klaim yang tidak sehat bahwa Pancasila itu merupakan hasil karya orang tertentu atau kelompok tertentu dari Pancasila.

Keadaan ini tentu berbahaya karena kelompok yang dianggap bukan waris dan pewaris ini pada akhirnya dapat merasa tidak ikut melahirkan dan tidak ikut mewarisi Pancasila. Yang sampai sekarang masih sering terjadi adalah klaim bahwa Pancasila itu adalah hasil karya orang tertentu menurut pandangan subjektifnya masing-masing. Ada juga pengelompokan dan gerakan politik jangka pendek yang menyebut diri sebagai kelompok dan gerakan nasionalis sekaligus mencap kelompok lain sebagai bukan

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Zulkhidayat, 2010, *Gagasan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, Thesis, tidak dipublikasikan, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya, Hlm. 126

<sup>18</sup> Bucky Krisnayuda, 2016, *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Kencana, Hlm. vi

nasionalis dan tidak Pancasilais. Hal-hal seperti itu tidak boleh dibiarkan terus terjadi karena selain berbahaya, dalam faktanya tidaklah benar.”<sup>19</sup>

Menurut Mahfoed, penelusuran sejarah menunjukkan bahwa Pancasila yang berlaku sekarang, yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945 adalah karya bersama dari tokoh-tokoh yang ada di dalam BPUPKI dengan beragam aliran politik, dan kemudian disempurnakan dan disahkan oleh PPKI pada saat negara didirikan. Sehingga tampil dalam bentuk, isi, dan pilosofinya yang utuh.<sup>20</sup>

Terlepas dari masih adanya persoalan penyakit saling klaim di atas, nilai-nilai Pancasila haruslah tetap dijabarkan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Penjabaran tersebut dilakukan melalui penormaam di dalam peraturan perundang-undangan. Seberapapun pentingnya nilai-nilai Pancasila tersebut, namu ia adalah nilai-nilai yang abstrak. Oleh karena itu harus dikonkritkan di dalam undang-undang dasar. Konkritisasi di dalam undang-unndang dasar inilah yang kemudian menjadikan nilai-nilai Pancasila tersebut bertransformasi menjadi nilai-nilai instrumental. Kemudian nilai instrumental tersebut dioperasionalkan melalui peraturan perundang-undangan lain yang berada di bawahnya. Dengan demikian akan dapat dibentuk sistem hukum nasional yang ideal bernafaskan Pancasila dengan UUD 1945 yang becirikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>21</sup>

Bernard Arief Sidhara mengemukakan bahwa tatanan hukum yang beroperasi di dalam suatu masyarakat sesungguhnya adalah pengejawantahan dari cita hukum yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai perangkat aturan hukum positif, lembaga hukum, juga prilaku, baik itu prilaku birokrasi pemerintahan maupun prilaku masyarakat.<sup>22</sup> Seyogianya tata itu hukum itu merupakan sebuah eksemplar ramifikasi cita hukum ke dalam berbagai asas dan kaidah hukum yang tersusun dalam sebuah sistem.<sup>23</sup> T. Gayus Lumbun mengemukakan bahwa sistem hukum nasional harus tetap menjaga dan mempertahankan semangat dan nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam dasar falsafah negara Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dan seluruh pasal-pasalannya sebagai landasan falsafah dan landasan konstitusional negara<sup>24</sup>.

Suatu tatanan hukum dan juga peradilan harus dibentuk dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip dasar yang merupakan keyakinan yang hidup dalam masyarakat. Keyakinan tersebut adalah tentang kehidupan yang adil karena tujuan negara adalah mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi setiap orang<sup>25</sup>. Hal itu relevan dengan apa yang dikemukakan oleh Hadley Arkes bahwa hukum muncul dari prinsip keadilan atau pemahaman moral. Ketika hukum itu sendiri, dalam fokusnya yang sempit, tampaknya menghadapi kasus di luar ketentuannya, atau situasi di luar imajinasi para perancangannya, maka prinsip-prinsip

---

19 Moh. Mahfoed MD. 2009, *Op cit*, Hlm. 10

20 *Ibid.* Hlm. 23

21 H.F. Abraham Amos, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba sampai Reformasi): Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Hlm. 401

22 Bernard Arief Sidhara, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing, Hlm. 96

23 *Ibid.*

24 Maroni, *Problema Penggantian Hukum-Hukum Kolonial Dengan Hukum-Hukum Nasional Sebagai Politik Hukum*, Jurnal Dinamika Hukum Vol 12 Nomor 1, 2012, Hlm.86

25 H.M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral, dan Keadilan: Sebuah Kjian Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Hlm. 91

hukum tersebut yang akan memberikan bimbingan.<sup>26</sup> M. Ali Mansyur mengemukakan karakteristik hukum nasional Indonesia menurut Pancasila sebagai berikut<sup>27</sup>:

- 1) Sila Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional Indonesia harus bernapaskan moral religius yang beradab, bukan berdasarkan hukum agama dari suatu agama tertentu;
- 2) Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus mengindahkan hak-hak asasi manusia;
- 3) Sila Persatuan Indonesia memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus mencerminkan jiwa dan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- 4) Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional harus dirumuskan dengan mengikutsertakan atau memperhatikan aspirasi dan rasa keadilan seluruh rakyat Indonesia;
- 5) Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia memberikan inspirasi bahwa Sistem Hukum Nasional tidak mengenal konsep keadilan yang semata-mata berlingkup individu, melainkan juga keadilan yang menuju terselenggaranya kesejahteraan bersama.

### **Nilai Kebebasan dan Persamaan di Dalam Konstruksi Negara Hukum Pancasila**

Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa dominasi pemikiran barat dalam tumbuh kembangnya konsep HAM adalah sesuatu yang sulit dibantah. Selain itu, inferioritas yang masih melekat pada bangsa-bangsa non barat terutama negara-negara dunia ketiga memperkuat dominasi tersebut. Padahal, diakui atau tidak, konsep HAM yang berkembang di alam pemikiran barat tersebut diliputi oleh semangat individualisme. Menurut Teo Huijbers yang dikutip oleh A. Gunawan Setiardi, ide hak-hak kodrati sebagai hasil hukum alam yang begitu menonjol dalam alam pemikiran barat adalah buah dari penekanan pada hak-hak kodrati dalam buku karya John Locke yang berjudul *Second Treaties*. Meskipun pengertian HAM, dan hak-hak fundamental bukan berasal dari John Locke, namun keunggulan pengertian yang diberikannya terhadap konsep *natural rights* merupakan kunci dan momentum yang menentukan di dalam proses perkembangan sejarah ide-ide tentang HAM.<sup>28</sup>

Penekanan pada hak-hak manusia merupakan ciri khas atau karakteristik individualisme yang pada abad XVII kalah itu sedang tumbuh berkembang. Teo Huijbers juga mengatakan bahwa doktrin berpikir yang terkenal '*cogito ergo sum*' yang dikemukakan oleh Rene Descartes adalah doktrin revolusioner yang merefleksikan peralihan dari kekuasaan iman tradisi yang umum ke kesadaran pribadi individu. Kebebasan berpikir dan berekspresi begitu diagungkan. Rene Descartes sendiri juga pernah mengungkapkan "berikan saya semua elemen yang ada, niscaya saya akan membangun alam ini".<sup>29</sup> Pada masa itu, segala yang bertentangan dengan pengalaman dan pendapat manusia harus disingkirkan. Wahyu, mukjizat, kenabian, ritual dan upacara keagamaan dicemooh dan dianggap sebagai ajaran tahyul.<sup>30</sup>

Dengan melepaskan beragam kepentingan yang membuat keruh alam pikir dan kalbu, niscaya akal budi manusia yang murni akan dapat memberikan penilaian yang sama tentang

---

26 Hadley Arkes, 2010, *Constitutional Illusions and Anchoring Truths The Touchstone of the Natural Law*, New York: Cambridge University Press, Hlm. 2

27 *Ibid.*

28 A. Gunawan Setiardi, 1993, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, Hlm. 79

29 Maryam Jameelah, 1982, *Islam dan Modernisme*, diterjemahkan oleh A. Jainuri dan Syafiq A. Mughni, dari versi berbahasa Inggris, *Islam and Modernism*, Surabaya: Usaha Nasional, Hlm. 29

30 *Ibid.*

HAM, yaitu pengakuan bahwa HAM adalah esensi dari kemanusiaan manusia. Jika kesadaran akan esensi HAM tersebut ditautkan kepada kesadaran akan eksistensi manusia sebagai hamba Tuhan, maka akan muncul kesadaran dalam diri untuk membatasi hak-hak yang dimiliki. Akan muncul kesadaran bahwa di dalam hak yang kita miliki tersimpul kewajiban untuk menghormati hak-hak yang sama yang juga dimiliki orang lain. Oleh karena itu setiap manusia memiliki tanggungjawab terhadap penggunaan hak-hak yang dimiliki utamanya dalam konteks kehidupan bersama.

Kesadaran yang demikian itulah yang berkesesuaian dengan Pancasila. Nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tidak hanya berorientasi kepada satu dimensi yaitu dimensi kemanusiaan (anthropo-centrik) saja, melainkan juga berorientasi kepada dimensi spiritual<sup>31</sup> atau theo-centrik. Oleh karena itu Pancasila berorientasi theo-anthropo centrik. Orientasi inilah yang membedakan falsafah Pancasila dengan falsafah-falsafah lain di dunia.<sup>32</sup> Theo-centrik ini terwujud di dalam sila pertama dari Pancasila. Sila Ketuhanan yang Maha Esa tidak lain merupakan pengakuan akan eksistensi manusia sebagai makhluk Tuhan.

## **Hak Asasi Manusia di Dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia**

### **1. Perdebatan di Dalam BPUPKI**

Perjuangan penegakkan HAM dalam konteks Indonesia dapat dibagi menjadi empat periode waktu, yaitu zaman penjajahan (1908-1945), masa pemerintahan Orde Lama (195-1966), Periode Kekuasaan Orde Baru (1966-1998), dan pemerintahan reformasi (1998-sekarang).<sup>33</sup>

Pada masa penjajahan, perjuangan menegakkan HAM lebih kepada perjuangan untuk mewujudkan kemerdekaan Bangsa Indonesia dari penjajahan.<sup>34</sup> Sedangkan pada masa orde lama perjuangan mewujudkan demokrasi menjadi hal yang sangat esensial meskipun ada kecenderungan dari penguasa untuk memelintirkan definisi, misalnya dengan konsep "demokrasi terpimpin".<sup>35</sup> Demikian pula halnya pada masa orde baru, karakter kekuasaan yang otoriter cenderung menginterpretasikan HAM sesuai dengan kepentingan dominatifnya. Misalnya dengan membangun argumentasi yang menyatakan bahwa HAM adalah produk pemikiran barat yang tidak sesuai dengan budaya bangsa Indonesia, bahwa Bangsa Indonesia telah memiliki HAM yang ada di dalam UUD 1945 sementara isu HAM itu sendiri adalah alat bagi negara-negara maju (Barat) untuk memojokkan negara-negara berkembang termasuk Indonesia.<sup>36</sup>

---

31 A.W. Widjaya, dkk. menggunakan istilah super natural sebagai padanan istilah theo centrik. Istilah super natural ini menurut penulis kurang tepat karena mengandung makna lain seperti mistik dan tahayul. A.W. Wijaya, 1984, *Perkuliahan Pancasila pada Perguruan Tinggi (edisi revisi)*, Jakarta: Akademika Pressindo, Hlm. 128

32 *Ibid.*

33 Heru Nugroho, *Prospek HAM dan Peran PUSHAM di Indonsia*, makalah disampaikan pada *National Workshop Capacity Buildings for PUSHAMs in Indonesia: Promoting, Protecting and Enforcing Human Rights at the Local Level*, PUSHAM UII dan NCHR, Yogyakarta, 2004, Hlm. 3

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 *Ibid.* Perbedaan-perbedaan di sekitar masalah HAM antara Barat (negara-negara industri Maju) dengan Timur (negara-negara yang pada umumnya sedang berkembang dan secara umum baru terlepas dari kolonialisme barat), pada dasarnya disebabkan oleh dua spektrum universalitas (universalisme) dengan relativitas budaya (relativisme budaya) lihat Satya Arinanto, *HAM Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Hlm. 91 *et seq.* Di samping universalitas dan relativisme budaya tersebut, terpisahnya garis-garis sivilisasional antara peradaban Barat dan peradaban Timur menurut Samuel P. Huntington disebabkan juga oleh prioritas relatif terhadap hak-hak ekonomi dan sosial yang mana di dalamnya tercakup juga persoalan ketegangan antara tuntutan kemajuan di satu pihak dengan hak-hak politik dan hak-hak sipil di pihak lain, kondisionalitas politik dalam hal pemberian bantuan

Perdebatan tentang HAM di Indonesia, telah dimulai sebelum kemerdekaan diproklamasikan. *Founding fathers*, ketika menyusun UUD 1945 telah berdebat tentang HAM dengan sangat alot. Perdebatan tersebut terekam dengan jelas di dalam risalah-risalah sidang BPUPKI dan PPKI. Perdebatan yang terjadi pada pokoknya berkisar kepada persoalan haruskah masalah HAM dicantumkan di dalam konstitusi. Pencantuman atau tidak HAM di dalam konstitusi sesungguhnya sangat mendasar dan berada dalam tataran filosofis. Meskipun semua sepakat bahwa Indonesia merdeka tidak di dasarkan kepada individualisme, namun perdebatan itu tetap terkait dengan hal yang prinsipil mengenai implikasi dari kekuasaan negara yang akan dibentuk berdasarkan cita negara (*staatsidee*) bagi berdirinya Negara Indonesia. Harun Al Rasid sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa perdebatan tersebut pada pokoknya hanya berkisar kepada persoalan kebebasan berserikat, berkumpul, dan berpendapat.<sup>37</sup>

Perdebatan mengenai pencantuman atau tidak hak ini di dalam konstitusi meskipun mendasar, namun kedua belah pihak sesungguhnya sepakat mengenai apa yang harus menjadi dasar (*staatsidee*) bagi berdirinya Negara Indonesia. Keduanya menentang individualisme dan mengkedepankan kolektivitas dalam konsep kebersamaan, kekeluargaan, dan gotong royong. Akan tetapi mereka berbeda pandangan mengenai bagaimana posisi individu warga negara ketika berhadapan dengan negara. Pandangan yang menolak yang diwakili oleh Sukarno dan Supomo, secara teoritis dilandasi oleh cara berpikir integralistik. Fahaman tersebut dikembangkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain yang memandang negara sebagai suatu susunan masyarakat yang integral yang di dalamnya segala golongan, segala bagian, dan segala anggotanya saling berhubungan secara erat dan merupakan persatuan masyarakat yang organis.<sup>38</sup> Oleh karena itu, tidak seharusnya masalah hak yang bersifat individual dicantumkan di dalam konstitusi karena merupakan pandangan paham individualisme, sedangkan di dalam negara integralistik, yang dipentingkan adalah kebersatuan negara dan rakyat, dan dengan terjaminnya kepentingan bersama tersebut maka dengan demikian hak-hak individu secara otomatis juga telah terpenuhi.<sup>39</sup>

Pandangan tersebut dapat dilihat di dalam argumentasi Sukarno ketika menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan peserta rapat BPUPKI :

”Saya minta dan menanggapi kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali fahaman individualisme itu janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan *'rights of the citizen'* sebagai yang dianjurkan oleh Republik Prancis itu adanya. Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa *grondwet* menuliskan bahwa, manusia bukan saja mempunyai kemerdekaan suara, kemerdekaan hak memberi suara, mengadakan persidangan dan berapat, jika misalnya tidak ada *'sociale rechtvarardigheid'* yang demikian itu? Buat apa kita membikin *grond-wet*, apa guna *grondwet* itu kalau ia tidak dapat mengisi perut orang yang mati kelaparan. *'Grondwet'* yang berisi *'droit del'hom-me et du citoyen'* itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, djikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada fahaman kekeluargaan, fahaman tolong menolong, fahaman go-tong royong dan keadilan sosial enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap fahaman individualisme dan liberalisme dari padanya.”<sup>40</sup>

---

ekonomi oleh Barat kepada Timur, Samuel P. Huntington, 2003, *Benturan Antar Peradaban Dan Masa Depan Politik Dunia*, Cet. Ketujuh, diterjemahkan oleh M. Sadat Ismail, Yogyakarta: Penerbit Qalam, Hlm. 358

37 Jimly Ashiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, Hlm. 632

38 Lihat Mohammad Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, *Op cit*, Hlm. 125

39 *Ibid.*, Hlm. 38 *et seq.*

40 dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *op cit*, Hlm. 628

Penolakan Sukarno tersebut dilandasi oleh tiga alasan.<sup>41</sup> *Pertama*, pemahaman bahwa HAM bersumber dari paham individualisme, yang mana paham individualisme tersebut kemudian melahirkan sistem ekonomi liberal. Dan sistem ekonomi liberal tersebut kemudian menghasilkan sistem ekonomi kapitalisme yang mendorong semangat imperialisme. Alasan *kedua*, lebih bersifat praktis dan utilitarian. Menurut Sukarno tidak terlalu berguna berbagai kebebasan dan hak-hak tersebut dicantumkan di dalam UUD jika ternyata menyebabkan rakyat sulit untuk mendapat kesejahteraan. Dan alasan *ketiga* yang melandasi pendapat Sukarno tersebut adalah karena Indonesia dibangun berdasarkan kedaulatan rakyat bukan kedaulatan individu. Pendirian Sukarno tersebut kemudian didukung pula oleh Supomo yang menyatakan:

”Tadi dengan panjang lebar sudah diterangkan oleh anggota Soekarno bahwa, dalam pembukaan itu kita telah menolak aliran pikiran perseorangan. Kita menerima akan menganjurkan aliran pikiran kekeluargaan. Oleh karena itu Undang-Undang Dasar kita tidak bisa lain dari pada pengandung sistem kekeluargaan. Tidak bisa kita memasukkan dalam Undang-Undang Dasar beberapa pasal-pasal tentang bentuk menurut aliran-aliran yang bertentangan. Misalnya, dalam Undang-Undang Dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebetulnya kita ingin sekali memasukkannya, di kemudian hari mungkin, umpamanya negara bertindak sewenang-wenang. Akan tetapi jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakekatnya Undang-Undang Dasar itu berdasar atas sifat perseorangan, dengan demikian sistem Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya, hal itu sebagai konstruksi hukum tidak baik, jikalau ada kejadian bahwa Pemerintah bertindak sewenang-wenang.”<sup>42</sup>

Sedangkan pendapat kedua berkeyakinan bahwa meskipun menolak paham individualisme akan tetapi harus ada jaminan bahwa hak-hak individu warga negara akan terlindas oleh kekuasaan negara yang mengatasnamakan kolektivitas. Pihak yang menghendaki pencantuman masalah kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat tersebut di dalam konstitusi, diwakili oleh Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin. Muhammad Hatta menyatakan:

”... ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya pasal yang mengenai warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan kepada misalnya tiap-tiap warga negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebutkan di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Formulering-nya atau redaksinya boleh kita serahkan kepada Panitia kecil. Tetapi tanggung jawab ini perlu untuk menjaga, supaya negara kita tidak menjadi negara kekuasaan, sebab kita mendasarkan negara kita atas kedaulatan rakyat.”<sup>43</sup>

Pendapat Hatta tersebut didukung oleh Muhammad Yamin. Bahkan Muhammad Yamin menghendaki persoalan HAM tersebut lebih luas cakupannya dan tidak hanya diatur di dalam satu pasal saja. Muhammad Yamin menyatakan:

”Supaya aturan kemerdekaan warga negara dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan-alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya dan seterusnya dapatlah saya memajukan, beberapa alasan pula, selain

---

41 Marianus Kleden, *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Komunal Kajian Atas Konsep HAM dalam Teks-Teks Adat Lamaholot dan Relevansinya terhadap HAM dalam UUD 1945*, Lamalera, Yogyakarta, 2008, Hlm. 238, *et seq*

42 *Ibid.*

43 *Ibid.* Hlm. 630

dari pada yang dimajukan oleh anggota yang terhormat Drs. Moh. Hatta tadi. Segala constitution lama dan baru di atas dunia berisi perlindungan aturan dasar itu, misalnya Undang-Undang Dasar Dai Nipon, Republik Filipina dan Republik Tiongkok. Aturan dasar tidaklah berhubungan dengan liberalisme, melainkan semata-mata suatu keharusan perlindungan kemerdekaan yang harus diakui dalam Undang-Undang dasar.”<sup>44</sup>

Pendapat tersebut dilandasi pemikiran bahwa harus ada jaminan hak-hak individu tidak akan dilanggar apabila dibentuk sebuah negara kuat. Menurut Muhammad AS. Hikam apa yang dipahami Hatta sebagai Kolektivisme, berbeda dengan kolektivisme tradisional. Kolektivismenya Hatta berpangkal tolak dari suatu pengakuan terhadap hak-hak individual yang dijadikan sebagai landasan bagi hubungan sosial, sehingga kolektivitas yang terbentuk tidak menjadi alat penindas terhadap individu atas nama kepentingan bersama. Kolektivisme tersebut merupakan sebuah wujud dari tatanan sosial dan politik yang memiliki kemampuan reflektif atas diri sendiri, yang dilakukan oleh pribadi-pribadi atau warga yang terlindungi keutuhan, kemandirian, dan kemerdekaannya.<sup>45</sup> Oleh karena itu, meskipun Hatta juga setuju dengan ide negara kekeluargaan dan menolak paham individualisme akan tetapi Beliau berpendirian bahwa pencantuman tersebut hanya untuk menjaga agar hak-hak manusia sebagai warga negara tidak dapat dilanggar begitu saja oleh penguasa atas nama kepentingan negara dan kolektivitas. Dan dengan pencantuman tersebut diharapkan tidak timbul sebuah negara kekuasaan (*machtstaat*).<sup>46</sup>

Jika kita perhatikan, yang menjadi perdebatan *The founding fathers* tersebut adalah hak-hak yang dewasa ini dikategorikan sebagai hak-hak politik. Sementara HAM yang berkaitan dengan ekonomi, budaya, dan hak akan pembangunan tidak terekam sebagai hak-hak asasi manusia yang juga menjadi objek perdebatan. Namun demikian hak-hak tersebut, baik secara implisit maupun eksplisit tercantum di dalam UUD 1945. Hak-hak tersebut ialah hak akan persamaan di dalam hukum dan pemerintahan dan hak untuk mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak pada Pasal 27 dan Pasal 34, hak akan kebebasan beragama dan berkeyakinan di dalam Pasal 29, serta hak akan pendidikan pada Pasal 31.

Meskipun pada akhirnya dicapai kompromi dari kedua *pemikiran the founding fathers* itu berupa pencantuman hak tersebut di dalam Pasal 28 UUD 1945.<sup>47</sup> Namun menurut Jimly Asshiddiqie Pasal 28 tersebut tidak memberikan jaminan mengenai adanya pengakuan konstitusional terhadap kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Pasal tersebut hanya mengatakan bahwa hak-hak tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang dan itu berarti bahwa sebelum ditetapkan dengan undang-undang, maka hak tersebut belum ada.<sup>48</sup> Pendapat yang kurang lebih sama juga dikemukakan oleh Ruhut Pangaribuan dari PBHI di dalam Rapat Dengar Pendapat dengan PAH I BP MPR Tahun 2000:<sup>49</sup>

“...konkritnya sebenarnya kita menginginkan bahwa didalam Undang-Undang Dasar itu nantinya ada satu pernyataan bahwa HAM itu merupakan sesuatu yang konstitusional protektik ray jadi sesuatu yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar kita ambil sebagai contoh Pasal 28 Undang-undang Dasar 45 yang sering dikatakan bahwa itu sebagai muatan HAM yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 45 tetapi

---

44 *Ibid.*

45 Muhammad AS. Hikam, 1999, *Politik Kewarganegaraan Landasan Redemokratisasi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga, Hlm. 36

46 Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *Op cit*, Hlm. 248

47 Lihat Ni'matul Huda, *Op cit*. Hlm. 87

48 Jimly Asshiddiqie, *Op cit*. Hlm. 633

49 Risalah Rapat ke-17 PAH I BP MPR, 21 Februari 2000

apakah itu merupakan norma yang konstitusional protektik ray saya kira tidak karena apa diserahkan kepada Undang-undang

Jadi Undang-undang nanti yang memberikan perlindungan mengenai hak itu, jadi bukan satu hak yang langsung bersumber dan dilindungi oleh Undang-Undang dasar nah jadi usul kami yang lebih konkrit adalah bagaimana memasukkan HAM itu sebagai hak yang dilindungi oleh Undang-undang Dasar...”

Majda El Muhtaj mencatat setidaknya ada tiga kelompok pandangan mengenai jaminan HAM di dalam UUD 1945 tersebut. Kelompok pertama berpandangan bahwa UUD 1945 tidak memberikan jaminan secara komprehensif atas HAM. Pandangan ini di dukung oleh Mahfud MD. Dan Bambang Sutiyo yang mana argumentasi mereka pada pokoknya didasarkan kepada tidak adanya istilah HAM secara eksplisit baik di dalam pembukaan, batang tubuh, maupun penjelasan UUD 1945. Mahfud MD bahkan berpendapat bahwa UUD 1945 sama sekali tidak berbicara tentang HAM yang universal kecuali dalam Sila kedua Pancasila yang meletakkan dasar “Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab”, serta Pasal 29 yang memberikan jaminan kepada setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadah sesuai dengan agama dan keyakinan masing-masing.<sup>50</sup>

Kelompok kedua berpandangan bahwa UUD 1945 memberikan jaminan atas HAM secara komprehensif. Pandangan ini didukung oleh Soedjono Sumobroto dan Marwoto, Azhary, dan Dahlan Thaib. Dahlan Thaib mengemukakan bahwa di dalam Pembukaan, Batang Tubuh, maupun penjelasan UUD 1945 setidaknya terdapat 15 prinsip HAM, yaitu: hak untuk menentukan nasib sendiri, hak kewarganegaraan, hak persamaan di depan hukum dan pemerintahan, hak untuk memperoleh pekerjaan, hak untuk hidup secara layak, hak untuk berserikat, hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk membela negara, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak untuk mendapatkan kesejahteraan sosial, hak terhadap suatu peradilan yang bebas dan mandiri, hak untuk mempertahankan tradisi budaya, dan hak untuk melestarikan bahasa daerah. Dengan adanya hak-hak tersebut maka menurut Dahlan Thaib UUD 1945 telah memberikan jaminan yang sangat lengkap. Permasalahannya hanyalah pada dataran operasionalisasi di dalam aturan pelaksana.<sup>51</sup>

Kelompok pandangan ketiga berpendapat bahwa UUD 1945 hanya memberikan pokok-pokok jaminan atas HAM. Pandangan ini didukung oleh Kuntjoro Purbopranoto, G.J. Wolhoff, dan Solly Lubis. Kuntjoro Purbopranoto mengemukakan bahwa UUD 1945 memberikan jaminan terhadap HAM, namun pemuatannya di dalam pasal-pasal tidak dilakukan secara sistematis. Sedangkan Solly Lubis berpandangan bahwa di dalam UUD 1945 tersebut terkandung pengakuan serta jaminan yang luas mengenai HAM, hanya saja redaksional dan formulasinya sangat sederhana dan singkat.<sup>52</sup>

Dengan demikian dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa dari awal penyusunannya, pemikiran yang tidak menghendaki adanya jaminan hak-hak asasi yang dalam hal ini hak-hak politik di dalam konstitusi lebih dominan. Sehingga meskipun terjadi kompromi antar kedua belah pihak, tetapi tetap saja kompromi tersebut dilakukan dalam suasana yang tidak seimbang. Hal itu dapat dipahami dikarenakan semangat dan suasana kebatinan pada saat itu memang lebih menguntungkan pemikiran yang berhaluan integralistik tersebut.

Hak-hak asasi manusia yang di dalam pemikiran para *founding fathers* dipahami sebagai konsep yang berasal dari barat, dan dianggap tumbuh dan berkembang dari peradaban liberalisme dan individualisme yang merupakan induk dari imprealisme, tentu tidak akan

---

50 Majda El-Muhtaj, 2005, *Op cit.* Hlm. 94 - 95.

51 *Ibid.* Hlm. 96

52 *Ibid.* Hlm. 98 *et seq.*

diterima. Karena bertentangan dengan semangat yang dilandasi nasionalisme dan anti imprealisme yang sedang dominan di dalam pemikiran para elit bangsa waktu itu.

Pandangan yang berbeda dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, menurut Beliau di dalam perkembangan kemudian terbukti bahwa hak asasi tidak dilahirkan oleh paham liberalisme dan individualisme, melainkan timbul dan berkembang sebagai reaksi terhadap absolutisme. Hak asasi manusia timbul sebagai akibat adanya pertentangan antara penguasa dan rakyat yang merasa ditindas oleh penguasa zalim yang absolut.<sup>53</sup> Untuk memperkuat argumentasi tersebut, Lebih lanjut Jimly mengemukakan:<sup>54</sup>

“Lahirnya *petition of Right* dan *Bill of Right* di Inggris adalah akibat kemenangan rakyat atas raja, sehingga raja tidak lagi dapat berbuat sekehendak hatinya. Lahirnya *Declaration of Independence* di Amerika Serikat juga disebabkan oleh pertentangan antara rakyat Amerika yang merasa ditindas oleh Pemerintah Inggris yang menjajah. *Declaration des Droit de l’homme et du citoyen* di Perancis juga merupakan hasil perjuangan rakyat yang menentang kekuasaan Raja yang Absolut. Demikian pula, *Universal Declaration of Human Rights* Tahun 1948 lahir karena adanya pemerintah fasisme Jerman, Italia, dan Jepang yang di-anggap menginjak-injak hak asasi manusia.”

Bahkan ada sebagian ahli berpendapat bahwa hak untuk berserikat merupakan salah satu bentuk dari *natural rights*, karena merupakan kecenderungan manusia untuk hidup bermasyarakat (*zoon politicon*). Merupakan perilaku yang lazim dimiliki manusia untuk berkumpul, bergaul, dan berteman dengan orang-orang lain yang memiliki kesamaan tertentu di antara mereka. Oleh karena itu setiap orang dengan sendirinya memiliki kebebasan untuk memilih teman atau kawan tanpa harus dipaksa atau diganggu oleh orang lain.<sup>55</sup> Dan senyatanya kemudian, negara yang hendak dibangun berdasarkan teori integralistik dengan corak kolektifitas yang sangat kental dengan kecenderungan mengabaikan individualitas tersebut,<sup>56</sup> menghasilkan sebuah negara kuat<sup>57</sup>, korporatis<sup>58</sup>, dan berlanggam otoritarian.<sup>59</sup>

Menurut Adnan Buyung Nasution seperti dikutip oleh Ni'matul Huda, di dalam konsep negara integralistik tersebut tidak ada dualisme negara dan masyarakat serta tidak ada dualisme pemerintah dan rakyat.<sup>60</sup> Bahkan Menurut Buyung, di negara integralistik tersebut, rakyat tidak butuh hak-hak yang fundamental yang dilihat sebagai ekspresi dari pemikiran individualisme yang bertentangan dengan jiwa masyarakat tentang keluarga. Dalam konsep negara yang seperti keluarga tersebut, adalah suatu yang tidak diinginkan bila rakyat mempunyai kebingungan mengenai integritas atau itikad baik dari para pemimpinnya. Merupakan sebuah

---

53 Jimly Asshiddiqie, *Op cit.* Hlm. 631

54 *Ibid.* Hlm.631-632

55 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, Hlm. 22

56 Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hlm. 84

57 Konsep negara kuat adalah sebuah konsep yang berasal dari teori Plato dan Aristoteles yang kemudian diteruskan oleh Hegel, dan di zaman modern diteruskan oleh Teori Negara Organik. Teori ini menyatakan bahwa negara adalah lembaga yang memiliki kemauan sendiri yang mandiri bukan sekedar alat dari keinginan sekelompok atau gabungan dari keinginan kelompok-kelompok dalam masyarakat. Negara secara aktif mencampuri urusan masyarakat untuk membentuk masyarakat yang lebih baik. Penjelasan lengkap dapat dibaca dalam Arief Budiman, 2002, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi cetakan ketiga*, Jakarta: Gramedia Pustaka utama, Hlm. 14 *et seq.*

58 Istilah yang digunakan oleh Moctar Mas'ud, sebagaimana dikutip oleh Suparman Marzuki dalam *Ombudsman daerah dan Good Governance* dalam Eko Prasetyo, dkk. 2003, *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta: PUSHAM-UII, Hlm. 16

59 Moh. Mahfud MD, *Loc cit.*

60 Ni'matul Huda, *Op cit.* Hlm. 86

penghinaan bagi negara apabila rakyat menentang atau bahkan mempertanyakan tindakan-tindakan pemerintah.<sup>61</sup>

Selanjutnya Adnan Buyung Nasution mengemukakan bahwa konsep negara integralistik tersebut kemudian dikembangkan dengan tingkat kecerdikan yang tinggi oleh pemerintahan Suharto. Orde Baru menggunakan berbagai instrumen untuk mengeliminir hak-hak asasi manusia. Secara sosial HAM dikualifikasikan sebagai paham individualistik yang bertentangan dengan watak dan kepribadian Bangsa Indonesia yang kolektivistik, sedangkan secara politik, pemerintahan orde baru memberikan stigma kepada HAM sebagai paham liberalistik yang bertentangan dengan Pancasila. Dan secara kultural, dikembangkan pemikiran partikularistik bahwa Indonesia memiliki HAM yang khas dan tersendiri yang berlandaskan kepada jati diri dan budaya bangsa. Pemikiran partikularistik tersebut kemudian digunakan untuk menangkal keuniversalan HAM.<sup>62</sup>

Padahal, HAM tersebut sebenarnya tumbuh dan berkembang juga di dalam setiap peradaban. Dan nilai-nilai tersebut sama dan berlaku pada setiap peradaban tersebut. Itulah yang disebut dengan universalisme nilai-nilai HAM itu sesungguhnya. Misalnya Agama Islam sebagai agama yang dianut oleh mayoritas rakyat Indonesia, secara jelas mendudukkan HAM tersebut sebagai persoalan mendasar dalam hubungan sesama manusia (horisontal) maupun dengan Tuhan Sang Pencipta (vertikal). Menurut AM. Fatwa, Titik tolak penghargaan terhadap HAM dalam Islam adalah melalui eksistensi manusia itu sendiri yang memiliki kebesaran, martabat, keluhuran, serta kemuliaan dikarenakan Tuhan menciptakan dan menghendaki demikian. Pandangan tersebut nampak jelas pada kisah dimana Tuhan memerintahkan kepada malaikat untuk sujud kepada Adam, dan Iblis yang tidak mau sujud dijauhkan dari rahmat Tuhan dan dijadikan musuh manusia. hal itu menjelaskan bahwa sikap dan tindakan yang tidak menghormati manusia adalah sebuah kejahatan yang nyata.<sup>63</sup> Oleh karenanya ekspresi penghargaan terhadap HAM bagi seorang muslim tidak didasari oleh motif-motif politik atau ekonomi, melainkan berdimensi ibadah sebagai kewajiban keagamaan dalam konteks hubungan dengan Tuhan.<sup>64</sup>

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto perbedaan visi tentang universal atau partikularitasnya HAM tersebut sesungguhnya bersumber dari perbedaan latar belakang negara-negara di mana tumbuh dan berkembangnya HAM tersebut. HAM yang tumbuh dan berkembang di negara-negara barat bermula dari perjuangan demi perlindungan hak-hak manusia warga negara dalam kapasitasnya sebagai individu dari perlakuan sewenang-wenang para penguasa nasional. Sedangkan HAM yang berkembang di negeri-negeri jajahan (termasuk Indonesia), meskipun bersumber dari HAM dalam peradaban barat namun kemudian dengan melalui suatu proses dekonstruksi dalam gagasan-gagasan para nasionalis perintis kemerdekaan mengalami suatu pergeseran makna. 'Manusia' tidak dimaknai sebagai individu dalam konteks hubungan warga negara dengan negara, akan tetapi dimaknai sebagai 'bangsa' yang sedang menghadapi penjajahan dan eksploitasi bangsa lain. Oleh karenanya yang dibicarakan tidak lagi 'kebebasan individu' (*freedom*) melainkan 'kemerdekaan segala bangsa' (*independence*). Pemaknaan HAM sebagai hak segala bangsa tersebut memang ternyata berfungsi efektif untuk memerdekakan bangsa-bangsa terjajah dari penjajahan. Namun konsep HAM yang demikian senyatanya hanya akan memperkuat hegemoni negara. Negara

---

61 *Ibid.*

62 Adnan Buyung Nasution, *Hak Asasi Manusia: Universalisme dan Konstitusionalisme*, Makalah disampaikan pada Seminar *Universal Jurisdiction* dan Penerapannya di Indonesia, diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Unsri, Palembang, 21 Juni 2004, Hlm. 9

63 A.M. Fatwa, 2001, *Demokrasi Teistis Upaya Merangkai Integrasi Politik dan Agama di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Hlm. 93

64 *Ibid.* Hlm. 94

kemudian digambarkan sebagai sebuah entitas yang supraorganik yang sosoknya lebih sempurna daripada kodrat individual warga negara.<sup>65</sup> Hal tersebut kemudian menjadi sangat tidak menguntungkan ketika dalam perkembangannya negara tidak lagi diartikan hanya sebagai komunitas politik yang esensinya merupakan totalitas kehendak rakyat, Namun telah dianggap sama sebangun dengan sosok pribadi para tokoh penguasa yang merupakan sentral kekuasaan dan dianggap memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan apapun atas nama negara dan bangsa. Dalam distorsi konseptual sedemikian, maka HAM dalam dimensi individual benar-benar menjadi *alienable* dan bahkan *violable*.<sup>66</sup>

Amandemen UUD 1945 dilakukan sebagai respon terhadap tuntutan perubahan. Pencantuman hak-hak asasi manusia dengan begitu lengkap diakui atau tidak adalah lahir dari otoritarianisme yang menjadi ciri pemerintahan orde baru. Pengaturan hak-hak asasi manusia hanya dengan 7 pasal dan sangat longgar ternyata tidak dapat memberikan jaminan bahwa pemerintah yang berkuasa akan menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut. Pada kenyataannya hak-hak politik rakyat selama kurang lebih 30 tahun pemerintahan orde baru sangat dibatasi, sehingga untuk ikut berpartisipasi dalam politik praktis pun rakyat menjadi takut. Pengalaman selama hampir 32 tahun dibawa rezim orde baru memberikan paling tidak dua pelajaran penting, yaitu; *pertama*, apabila hak-hak warga negara tidak dirumuskan secara tegas di dalam konstitusi, maka jaminan terhadap perlindungan terhadap hak-hak tersebut akan menjadi sangat lemah. *Kedua*, apabila pembatasan dan pemisahan kekuasaan tidak dilakukan maka kekuasaan akan memiliki keleluasaan untuk menjabarkan kewenangannya meskipun hal tersebut secara nyata mengingkari dan memperkosa hak-hak rakyat.<sup>67</sup>

Oleh karena itu, pencantuman hak-hak asasi manusia secara lengkap dan tegas sesungguhnya lebih merupakan kebutuhan daripada keharusan. Selain itu, pencantuman HAM di dalam UUD 1945 juga dilandasi oleh suatu kesadaran bahwa Bangsa Indonesia adalah bagian dari warga dunia yang sedang menggiatkan promosi HAM. Sebagai anggota PBB, Indonesia juga terikat dengan sebuah keharusan untuk secara terus menerus memberikan pendidikan dan upaya penyadaran kepada masyarakat dan bangsa Indonesia akan pentingnya hak-hak asasi manusia.<sup>68</sup>

Pandangan yang menolak yang diwakili oleh Sukarno dan Supomo, dilandasi oleh cara berpikir integralistik (kekeluargaan) yang memandang negara sebagai suatu susunan masyarakat yang integral yang di dalamnya segala golongan, segala bagian, dan segala anggotanya saling berhubungan secara erat dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Tidak seharusnya masalah HAM dicantumkan di dalam konstitusi karena merupakan pandangan paham individualisme, sedangkan di dalam negara integralistik, yang dipentingkan adalah kebersatuan negara dan rakyat, dan dengan terjaminnya kepentingan bersama tersebut maka dengan demikian hak-hak individu secara otomatis juga telah terpenuhi.

Sedangkan pendapat yang menghendaki pencantuman masalah HAM di dalam konstitusi yang diwakili oleh Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin dilandasi pemikiran bahwa harus ada jaminan hak-hak individu tidak akan dilanggar apabila dibentuk suatu negara kuat. Meskipun mereka juga setuju dengan ide negara kekeluargaan dan menolak paham individualisme akan tetapi pencantuman tersebut hanya untuk menjaga agar hak-hak manusia sebagai warga negara tidak dapat dilanggar begitu saja oleh penguasa atas nama kepentingan negara dan kolektivitas. Dengan pencantuman tersebut diharapkan tidak timbul sebuah negara kekuasaan (*machtstaat*). Pada akhirnya dicapai kompromi dari kedua pemikiran tersebut

---

65 Ihdhal Kasim *et al.* (editor), 2002, *Soetandyo Wignyosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: EISAM dan HUMA, Hlm. 427 *et seq.*

66 *Ibid.* Hlm. 432

67 Tim Lopera, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama, Hlm. 74

68 Marianus Kleden, *Op cit*, Hlm. 252-253

berupa pencantuman bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai hak tersebut melalui undang-undang di dalam Pasal 28 UUD 1945 tersebut.

## 2. HAM Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Setelah kemerdekaan, terjadi perubahan sistem ketatanegaraan, yang pada akhirnya berubah pula konstitusi yang melandasinya. UUD RIS 1949 sebagai konstitusi Republik Indonesia Serikat yang diundangkan di dalam lembaran negara Nomor 3 Tahun 1950, memuat secara lebih lengkap pengaturan tentang HAM. HAM atau Hak-dak dasar diatur di dalam Bab I Bagian V dengan judul Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia, yang terdiri dari 27 pasal. Di mulai dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 33.

Setelah kembali kepada bentuk negara kesatuan, maka UUD 1949 tersebut diadopsi menjadi UUDS 1950. Pengaturan mengenai HAM tetap namun di tambah dengan satu pasal, yaitu Pasal 34, yang menyatakan: “tiada suatu ketentuanpun dalam bagian ini boleh ditafsirkan dengan pengertian, sehingga sesuatu penguasa, golongan atau orang dapat memetik hak daripadanya untuk kengusahakan sesuatu apapun atau melakukan perbuatan berupa apapun yang bermaksud menghapuskan sesuatu hak atau kebebasan yang diterangkan dalamnya”.

Pada perkembangan selanjutnya di masa orde baru, persoalan HAM menjadi persoalan yang sangat sensitif. Pemerintah sangat membatasi upaya pemenuhan HAM terutama hak-hak yang berkaitan dengan hak-hak politik. Berbagai peristiwa pelanggaran HAM terjadi begitu saja tanpa adanya penyelesaian, misalnya kasus Tanjung Priok, persoalan Aceh, Timor Timur, dan lain-lain.

Seiring dengan perubahan peta politik dunia, maka tuntutan terhadap penegakan HAM dengan cepat menjadi suatu isu global yang memaksa setiap negara untuk memberikan respon. Artidjo Alkostar mengatakan “Sejak Tahun 1990 hak asasi manusia sudah menjadi “agama baru” dan menjadi bahasa universal bagi seluruh negara di dunia. Penegakan HAM memegang peranan penting dalam meningkatkan peradaban manusia.” Pada akhir Tahun 1993, untuk merespon berbagai tuntutan yang berkaitan dengan demokratisasi dan penegakan HAM, dengan Keppres No. 50 Tahun 1993 dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Konmnas HAM) yang diharapkan dapat meningkatkan penanganan pelanggaran HAM<sup>69</sup>.

## 3. HAM di Indonesia Era Reformasi

### 3.1. Perdebatan di PAH II BP MPR

Pada masa awal reformasi, dibentuk undang-undang tentang HAM yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999. Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, pengaturan HAM dicantumkan dengan lebih lengkap dan ditempatkan dalam bab tersendiri.

Di dalam persidangan-persidangan PAH I Badan Pekerja MPR pada masa kerja Tahun 2000, tergambar dengan jelas bagaimana kesadaran di kalangan anggota MPR maupun masyarakat mengenai pentingnya pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia tersebut di dalam konstitusi. Hendardi dari PBHI di dalam Rapat Dengar Pendapat dengan PAH I BP MPR, mengemukakan:

”...posisi kami dalam hal ini adalah, Negara adalah sekedar sebuah organisasi kuasa yang dibentuk untuk melayani dan memenuhi kepentingan serta hak-hak warga negara, karena Indonesia adalah sebuah negeri yang didiami oleh masyarakat yang sangat majemuk, maka penyelenggaraan demokrasi haruslah menjadi tujuan penyelenggaraan negara. Ini karena suatu kepastian bahwa demokrasi adalah sarana politik yang sejauh ini paling mungkin untuk melayani kemajemukan membangun keterbukaan serta mengupayakan kewadilan social, dengan konstitusional RI harus menjadi dasar dan sekaligus pengawal bagi tata kehidupan masyarakat sipil. Ini juga

---

69 Artidjo Alkostar, 2004, *Pengadilan HAM, Indonesia, dan Peradaban*, Yogyakarta: PUSHAM-UII, Hlm. 2

berarti Konstitusi RI harus menjadi sumber bagi aturan-aturan publik yang menjunjung tinggi kemajemukan itu sendiri disamping kemerdekaan dan kesetaraan hak individu, inilah poin kedua yang menjadi bahan pertimbangan dalam upaya kita memperbaiki atau merubah konstitusi.

berdasarkan dua pertimbangan tadi, maka konstitusi RI harus merumuskan dan menyebutkan secara eksplisit apa saja yang menjadi hak dasar warga negara, jauh sebelum merumuskan definisi dan pengaturan peranan negara dan lembaga-lembaganya, parlemen, pemerintah, pengadilan, pelaksanaan hukum, tata pencapaian keadilan, administration of justice, pertahanan dan keuangan publik untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara. Untuk merumuskan apa saja yang seharusnya dikategorikan sebagai hak-hak dasar warga negara itu sudah sepantasnya hak-hak azasi manusia yang telah dirumuskan dan diterima secara universal dijadikan sumber rujukan utama.”<sup>70</sup>

Kemudian Slamet Efendi Yusuf dari fraksi Partai Golkar menggali lebih dalam mengenai perlunya pencantuman HAM tersebut di dalam konstitusi dengan mengatakan:

”... saya ingin mengingatkan hal itu oleh karena bagi Fraksi Partai Golkar maka pandangan-pandangan yang selama ini ada yang meletakkan secara dikotomi hak-hak warga negara maupun kewajiban warga negara dengan yang berkaitan dengan hak-hak yang berkaitan dengan kemanusiaan seorang warga negara itu sesungguhnya sekarang sudah tidak relevan lagi.

Perdebatan yang terjadi pada saat penyusunan konstitusi ini dimana masalah kolektivisme dan individualisme dipertentangkan sedemikian rupa saya kira saatnya kita sekarang untuk meninjau kembali.

Demikian juga ketika kita melihat masalah-masalah yang berkait dengan dengan HAM dengan Hak Asasi Manusia yang pada masa-masa yang lampau muncul dikalangan kita ada pandangan yang universalistik yang menganut pandangan yang universalisme dari Hak Asasi Manusia sementara yang lain mengembangkan pandangan yang partikularistik yaitu pandangan partikularisme yang mengatakan bahwa setiap bangsa memiliki sifat-sifatnya sendiri untuk mengatur hak-hak dasarnya.

Kami melihat bawa pandangan yang partikularistik ini sangat antropologis dan di masa lampau khususnya di masa pemerintahan dimana kekerasan itu menjadi pengendali dan suatu negara dimana kekuasaan itu dilakukan secara otoriter itu lebih bernuansa kepada penjagaan kekuasaan untuk lestari, tetapi mengabaikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Oleh karena itu menurut fraksi kami oleh karena bangsa ini adalah bagian yang tak terpisahkan sebagai bagian masyarakat dunia dimana kita sudah sepakat dengan berbagai macam deklarasi tentang Hak asasi manusia, bersepakat dengan berbagai komponen Hak Asasi Manusia maka pandangan yang partikularistik yang tujuannya hanya memelihara kekuasaan kurang melindungi Hak asasi Manusia harus kita tinggalkan.”<sup>71</sup>

Pendapat senada dikemukakan oleh Rahlana Sidiq dari PBHI yang mengatakan:

” ... , point kami dengan mengajukan proposal bahwa hak asasi manusia menjadi konstitusional rights itu sebetulnya kita juga akan membikin suatu semacam break true terhadap masalah ini. Karena apa? Karena bisa dibilang hak-hak asasi manusia itu

---

70 Risalah Rapat ke-17 PAH I BP MPR, 21 Februari 2000

71 Risalah Sidang ke-42 PAH I BP MPR, Tahun 2000

adalah satu dokumentasi berpikir baru yang praktis mencoba memadukan antara gaya berpikir yang liberal individualis dengan gaya berpikir lain yang mengutamakan hak-hak kolektif.

Ada dua pikiran yang dibela di sini yang membutuhkan banyak peranan negara yang berbeda untuk pemenuhannya dalam hak-hak sipil dan politik itu jelas-jelas harus dibilang bahwa itu memang betul-betul menekankan kepada hak-hak atau kemerdekaan individu. Pada hak-hak ekonomi, social dan budaya itu ada suatu pikiran yang membela, yang mementingkan atau yang menjadi semacam counter balances terhadap kemerdekaan individu tersebut, yaitu pada soal kesejahteraan umum, soal kesetaraan hak misalnya layanan publik terhadap alam yang sehat, terhadap pengahsilan atau pekerjaan yang laya dan sebagainya. Karena kami mengerti paradigma yang ada sekarang ini sebetulnya pernah bisa diadu dengan jelas, kalau kita ngomong-ngomong mengenai hak-hak individu, kan dulu disebutnya ada ekstrim kanan, kalau kita menekankan tenaga kolektif, menekankan bagaimana bahwa buruh itu harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan di industri, itu bisa dibilang ekstrim kiri segala macam, jadi posisi kami adalah kita ingin tinggalkan itu dan kita akan tawarkan human rights. Satu gaya berfikir baru yang dalam hemat kami sudah cukup mewakili cara berfikir tadi yang terus-terusan berkembang saat ini.”

Bambang Wijayanto dari YLBHI di dalam rapat dengar pendapat yang dilakukan oleh PAH I BP MPR, juga mengemukakan betapa pentingnya nilai-nilai yang seharusnya menjadi acuan di dalam merumuskan pasal-pasal dalam perubahan UUD 1945 tersebut. Bambang Wijayanto mengatakan:<sup>72</sup>

“...,saya khawatir sekali seluruh pertarungan gagasan yang dilakukan oleh Anggota Majelis yang terhormat ini tidak didukung oleh atau tidak didasarkan atas nilai-nilai yang menjadi acuannya. Dan itu artinya kita kembali terjebak, ketika pertama kali UUD 1945 dibuat...”

Kemudian di dalam persidangan yang membahas mengenai warga negara, Asnawi Latief dari Fraksi Partai Daulat Umat, menyampaikan:<sup>73</sup>

” Saudara Pimpinan dan Saudara-saudara yang saya hormati, lebih lanjut setelah Bab X diatas hendaknya diikuti Bab baru yang mengatur hak-hak dan kebebasan baru atau Hak asasi manusia (HAM) dan hak-hak serta kewajiban warga negara, materinya diambil TAP MPR No. 17/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia dengan ruusan baru yang disempurnakan.

Usulan terakhir atau tinjauan terakhir terhadap bab ini, sebagai ilustrasi kenapa kami mengusulkan tambahan Bab tentang Hak Asasi Manusia? UUD 1945 kurang lengkap mengatur tentang HAM, ini bisa dipaHAMi karena piagam Hak Asasi Manusia atau Declaration of Human Rights baru disahkan oleh PBB pada tahun 1048 sedangkan UUD kita lebih awal disahkan, sehingga bila kita amati HAM dalam UUD rumusan yang tercantum didalamnya sangat minim sekali sebagian dimuat dalam pembukaan dan beberapa substansi tentang HAM ini tersebar pada beberapa pasal antara lain: Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32.”

---

<sup>72</sup> Risalah Sidang PAH I BP MPR, 21 Februari 2000, didownload dari <http://www.mpr.go.id>, tanggal 29 Juni 2009

<sup>73</sup> Risalah Sidang PAH I BP MPR, 12 Juni 2000, didownload dari <http://www.mpr.go.id>, tanggal 29 Juni 2009

Demikian pula pendapat yang dikemukakan oleh Valina S. Subekti dari Fraksi Utusan Golongan yang menyatakan:<sup>74</sup>

” Oleh karena konstitusi adalah hukum dasar tertulis tertinggi yang menjadi norma dasar produk hukum mulai dari UU ke bawah. Sementara HAM adalah hak-hak manusia yang menjadi jiwanya konstitusi.

Jadi kalau kita melihat kepada filosofi berdirinya negara maka sebenarnya negara berdiri karena masyarakat memerlukan organisasi yang dapat mengatur mereka sehingga dapat dihasilkan satu kehidupan yang penuh kedamaian dan keadilan. Rakyat melakukan kontrak sosial melimpahkan kedaulatannya kepada sekelompok orang yang disebut penguasa untuk memerintah, namun kita mengetahui bahwa mereka yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, untuk itu konstitusi harus memberi jaminan bahwa kekuasaan itu tidak disalahgunakan. Maka karenanya HAM yang merupakan hak-hak dasar warga negara harus masuk ke dalam konstitusi bukan di dalam keketetapan MPR ataupun di dalam UU.”

Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh tokoh-tokoh yang terlibat di dalam proses perubahan UUD 1945 tersebut, terlihat jelas ada satu kesepakatan bahwa persoalan HAM harus dicantumkan secara lengkap di dalam konstitusi. Ada kesepakatan bahwa persoalan HAM harus dilepaskan dari perdebatan mengenai hal-hal yang bersifat ideologis. Seperti perdebatan seputar apakah HAM tersebut merupakan nilai-nilai yang berasal dari paham individualisme atau sosialisme. Akan tetapi, pada akhirnya pencantuman hak-hak asasi manusia tersebut ke dalam pasal-pasal di dalam UUD ternyata tidak dilakukan secara teliti dan cermat. Seperti diungkapkan oleh Majda El-Muhtaj bahwa redaksional dan jangkauan lingkup HAM hasil perubahan kedua tersebut masih sangat sederhana bahkan tidak menggambarkan sebuah komitmen atas penegakan hukum dan HAM.<sup>75</sup>

Selanjutnya Majda mencatat beberapa hal yang menjadi landasan argumentasi pernyataan tersebut, *pertama*, adanya pasal-pasal yang tumpang tindih sehingga tidak ada kejelasan mengenai rangkaian profil generasi HAM yang berkembang. *Kedua*, tidak ada daya desak penegakan hukum dan HAM oleh negara dalam bentuk kewajiban-kewajiban konkret secara eksplisit.<sup>76</sup> Hal ini dapat dilihat dalam hal rumusan Pasal 28.

Jika disandingkan hampir seluruh rumusan pasal-pasal mengenai hak asasi manusia dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J berasal dari rumusan pasal di dalam ketetapan MPR dan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia. Dan menurut Jimly Asshiddiqie rumusan pasal-pasal yang berasal dari kedua aturan hukum tersebut ditambahkan begitu saja setelah Pasal 28 tanpa menghapus rumusan Pasal 28 yang asli<sup>77</sup> (Tabel 3). Hal inilah mungkin yang menjadi penyebab adanya berbagai kontradiksi serta duplikasi tersebut.

Tabel 1. Persandingan Pasal-Pasal tentang HAM di Dalam UUD NRI 1945 dengan TAP MPR No. XVII/1998 serta UU No. 39/1999<sup>78</sup>

No.	BAB XA UUD NRI 1945	TAP MPR No. XVII/MPR/1998	UU No. 39/1999	Profil HAM
1.	Pasal 28A	Pasal 9 Ayat (1)	Pasal 1	Hak atas hidup dan kehidupan

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Majda El-Muhtaj, *Op cit.* Hlm. 115

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op cit.* Hlm. 646

<sup>78</sup> Majda El Muhtaj, *Op cit.* Hlm. 117

2.	Pasal 28B Ayat (1)	Pasal 19 Ayat (1)	Pasal 2	Hak membentuk keluarga
3.	Pasal 28B Ayat (2)	Mirip rumusan Pasal 52-66	-	Hak atas hidup dan kehidupan
4.	Pasal 28C Ayat (1)	Pasal 11 dan Pasal 13	Pasal 3 dan Pasal 5	Hak atas hidup dan kehidupan
5.	Pasal 28C Ayat (2)	Pasal 15	Pasal 6	Hak atas hidup dan kehidupan
6.	Pasal 28D Ayat (1)	Pasal 3 Ayat (2)	Pasal 7	Hak atas perlakuan Hukum yang adil
7.	Pasal 28D Ayat (2)	Pasal 38 Ayat (1) dan Ayat (3)	Pasal 9	Hak atas pekerjaan
8.	Pasal 28D Ayat (3)	Pasal 43 Ayat (2)	Pasal 12	Hak untuk ikut serta dalam pemerintahan
9.	Pasal 28D Ayat (4)	Pasal 26 Ayat (1)	Pasal 10 dan Pasal 17	Hak atas kewarganegaraan
10.	Pasal 28E Ayat (1)	Pasal Pasal 22 Ayat (1), Pasal 26 Ayat (1), dan Pasal 27 Ayat (1) dan Ayat (2)	Pasal 13 dan Pasal 18	Hak beragama
11.	Pasal 28E Ayat (2)	Pasal 23 Ayat (1) dan Ayat (2)	Pasal 14	Hak atas keyakinan hati nurani
12.	28E Ayat (3)	Pasal 24 Ayat (1)	Pasal 19	Hak berserikat
13.	Pasal 28F	Pasal 14 Ayat (1) dan Ayat (2)	Pasal 20 dan Pasal 21	Hak berkomunikasi
14.	Pasal 28G Ayat (1)	29 Ayat (1)	Pasal 22 dan Pasal 23	Hak atas kebebasan dari rasa takut
15.	Pasal 28G Ayat (2)	Pasal 33 Ayat (1)	Pasal 24 dan Pasal 25	Hak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan kejam dan tidak manusiawi
16.	Pasal 28H Ayat (1)	Pasal 40	Pasal 28 dan Pasal 29	Hak atas kehidupan yang layak
17.	Pasal 28H Ayat (2)	Pasal 3 Ayat (2)	Pasal 30	Hak atas persamaan di hadapan hukum
18.	Pasal 28H Ayat (3)	Pasal 41 Ayat (1)	Pasal 31	Hak atas jaminan Sosial
19.	Pasal 28H Ayat (4)	Pasal 36 Ayat (1)	Pasal 32	Hak atas kepemilikan
20.	Pasal 28I Ayat (1)	Pasal 4	Pasal 37	Hak atas hidup dan kehidupan
21.	Pasal 28I Ayat (2)	Pasal 3 Ayat (3)	Pasal 38	Hak untuk bebas dari diskriminasi
22.	Pasal 28I Ayat (3)	Pasal 6 Ayat (2)	Pasal 41	Hak atas identitas adat dan budaya

23.	Pasal 28I Ayat (4)	Pasal 8	Pasal 43	Kewajiban negara dalam menjamin perlindungan, pemajuan, dan penegakan HAM
24.	Pasal 28I Ayat (5)	Pasal 73	Pasal 44	Residu pemerintah dalam bentuk peraturan perundang-undangan
25.	Pasal 28J Ayat (1)	Pasal 69 Ayat (1)	Pasal 34	Kewajiban setiap orang untuk menghormati HAM
26.	Pasal 28J Ayat (2)	pasal	Pasal 36	Kewajiban setiap orang untuk tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang

sumber: Rumusan dibuat oleh Satya Arinanto dengan tambahan Profil HAM oleh Majda El Muhtaj.

Namun demikian, sudah terang bahwa kebebasan warga negara untuk berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat secara tegas diatur di dalam UUD. Sehingga dapat dikatakan bahwa hak tersebut merupakan hak konstitusional setiap orang (warga negara) dan pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak-hak tersebut dengan batasan-batasan tertentu.

### 3.2. HAM Menurut UUD 1945 Setelah Perubahan

Seperti dikemukakan oleh Hendarmin Ranadireksa bahwa pada hakikatnya UUD tidak lain adalah sistem bernegara yang di dalamnya terdapat berbagai dimensi etika, politik, ideologi, hukum, dan kedaulatan di dalam negara.<sup>79</sup>

## PENUTUP

Hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan memang secara nyata telah memberikan kontribusi positif bagi upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu; *pertama*, perubahan tersebut telah meletakkan sendi-sendi *check and balances*, termasuk di dalamnya membatasi kekuasaan eksekutif. *Kedua*, perubahan tersebut telah dengan tegas mencantumkan dari mana sumber kekuasaan negara (*locus of sovereignty*). *Ketiga*, dengan perubahan tersebut dilakukan pemilihan presiden secara langsung yang merupakan tatanan penting pelaksanaan kedaulatan rakyat. *Keempat*, perubahan itu sendiri adalah sebuah bentuk desakralisasi UUD 1945, dan oleh karenanya kemandegan konstitusional menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik dan bersih akan dapat dihindari.<sup>80</sup>

Hak Asasi Manusia adalah salah satu persoalan yang mendapatkan porsi besar di dalam perubahan UUD 1945. Penegakan, perlindungan, dan pemajuan HAM sesungguhnya merupakan syarat utama bagi terciptanya kehidupan masyarakat yang demokrasi secara berkelanjutan.<sup>81</sup> Namun demikian, jaminan konstitusional HAM tersebut tidak dapat diartikan bahwa HAM tersebut tidak terbatas, melainkan harus tunduk pada pembatasan oleh undang-undang atas dasar nilai-nilai moral yang hidup dalam masyarakat.

<sup>79</sup> Hendarmin Ranadireksa, 2002, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwa, Hlm. 33

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Op cit.* Hlm. 218

<sup>81</sup> Mulyana, *Penanaman PemaHAMan Konsep HAM Sejak Dini Melalui Pembelajaran Yang Berbasis Life Skill*, Makalah, dipresentasikan pada National Workshop "Capacity Building for PSHAM's in Indonesia: Promoting, Protecting, and Enforcing Human Rights at The Local Level, diselenggarakan oleh PUSHAM UII dan NCHR, Yogyakarta, 2004, Hlm. 1

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Gunawan Setiardja, 1993, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius
- A.W. Wijaya, 1984, *Perkuliahan Pancasila pada Perguruan Tinggi* (edisi revisi), Jakarta: Akademika Pressindo
- Adnan Buyung Nasution, *Hak Asasi Manusia: Universalisme dan Konstitusionalisme*, Makalah disampaikan pada Seminar *Universal Jurisdiction* dan Penerapannya di Indonesia, diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Unsri, Palembang, 21 Juni 2004
- A.M. Fatwa, 2001, *Demokrasi Teistis Upaya Merangkai Integrasi Politik dan Agama di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Arief Budiman, 2002, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi* cetakan ketiga, Jakarta: Gramedia Pustaka utama
- Artidjo Alkostar, 2004, *Pengadilan HAM, Indonesia, dan Peradaban*, Yogyakarta: PUSHAM-UII
- Badan Pengkajian MPR RI, 2018, *Membumikan Pancasila untuk Bina Damai dan Resolusi Konflik Sosial*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI
- Backy Krisnayuda, 2016, *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Kencana
- Bernard Arief Sidhara, 2013, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta: Genta Publishing
- Eko Prasetyo, dkk. 2003, *Ombudsman Daerah Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih*, Yogyakarta: PUSHAM-UII
- Hadley Arkes, 2010, *Constitutional Illusions and Anchoring Truths The Touchstone of the Natural Law*, New York: Cambridge University Press
- Hendarmin Ranadireksa, 2002, *Amandemen UUD 1945, Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwa
- Heru Nugroho, *Prospek HAM dan Peran PUSHAM di Indonsia*, makalah disampaikan pada *National Workshop Capacity Buildings for PUSHAMs in Indonesia: Promoting, Protecting and Enforcing Human Rights at the Local Level*, PUSHAM UII dan NCHR, Yogyakarta, 2004
- H.F. Abraham Amos, 2005, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari Orla, Orba sampai Reformasi): Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- H.M. Agus Santoso, 2014, *Hukum, Moral, dan Keadilan: Sebuah Kjian Filsafat Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Ifdhal Kasim *et al.* (editor), 2002, *Soetandyo Wignyosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: EISAM dan HUMA
- Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Ashiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer
- Kirdi Dipoyudo, *Pancasila Arti dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS)

- Maroni, Problema *Penggantian Hukum-Hukum Kolonial Dengan Hukum-Hukum Nasional Sebagai Politik Hukum*, Jurnal Dinamika Hukum Vol 12 Nomor 1, 2012
- Maryam Jameelah, 1982, *Islam dan Modernisme*, diterjemahkan oleh A. Jainuri dan Syafiq A. Mughni, dari versi berbahasa Inggris, *Islam and Modernism*, Surabaya: Usaha Nasional
- Mohammad Hatta, 1977, *Pengertian Pancasila*, Jakarta: Idayu Press
- Moh. Mahfoed MD. 2009,
- Mohammad Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*,
- Muhammad AS. Hikam, 1999, *Politik Kewarganegaraan Landasan Redemokratisasi di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga
- Mulyana, *Penanaman Pemahaman Konsep HAM Sejak Dini Melalui Pembelajaran Yang Berbasis Life Skill*, Makalah, dipresentasikan pada National Workshop " *Capacity Building for PSHAM's in Indonesia: Promoting, Protecting, and Enforcing Human Rights at The Local Level*, diselenggarakan oleh PUSHAM UII dan NCHR, Yogyakarta
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Setjend MPR RI
- Saafroedin Bahar, Nannie Hudawati Sinaga, Ananda B. Kusuma et al (Penyunting), 1992, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Keerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia
- Samuel P. Huntington, 2003, *Benturan Antar Peradaban Dan Masa Depan Politik Dunia*, Cet. Ketujuh, diterjemahkan oleh M. Sadat Ismail, Yogyakarta: Penerbit Qalam
- Sudi Fahmi, 2006, *Konsistensi Pengaturan Penyerahan Kewenangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Pemberian Izin Pemanfaatan Hasil Hutan (Studi Desentralisasi Bidang Kehutanan Di Propinsi Riau)*, Disertasi, Universitas Islam Indonesia Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Yogyakarta
- Sufriadi, Tanggung Jawab Jabatan Dan Tanggung Jawab Pribadi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia, *Jurnal Yuridis*, Vol. 1 No. 1, Juni 2014
- Tim Lopera, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Yogyakarta: Lopera Pustaka Utama
- Zulhidayat, 2010, *Gagasan Calon Perseorangan Dalam Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat*, Thesis, tidak dipublikasikan, Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya

## HAK MENGUASAI NEGARA ATAS TANAH, HAK PENGUASAAN ATAS TANAH, DAN HAK ATAS TANAH

**Firman Muntaqo**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

E-mail: firmanmuntaqo@fh.unsri.ac.id

### PENDAHULUAN

Terdapat kecenderungan pergeseran makna dan pemahaman, dalam teori hukum, peraturan perundang-undangan, maupun penerapan hukum tanah yang secara normatif tidak dapat dibenarkan.

Sehingga, Hak Menguasai Negara atas tanah cenderung dimaknakan sebagai hak memiliki tanah, atau tanah adalah milik negara. Walaupun faktanya, nama yang tercantum pada sertifikatnya adalah nama instansi pemerintah, atau instansi pemerintah daerah, sebagai organ pemerintah, atau pemerintah daerah dalam kedudukannya sebagai lembaga hukum publik, dalam kapasitas bukan sebagai negara. Fakta ini menunjukkan sejatinya pemilik hak atas tanah adalah pemerintah atau pemerintah daerah, sebagai badan hukum publik, bukan sebagai negara.

Dengan kata lain, hubungan hukum negara dengan tanah berdasarkan hak menguasai negara sebagai figur hukum bersifat konkrit umum. Sedangkan, berdasarkan peraturan perundang-undangan, hubungan hukum pemerintah (dalam arti luas) yang diwakili oleh pemerintah dan pemerintah daerah, melalui instansinya baik di pusat maupun daerah yang didasarkan hubungan hukum secara normatif bersifat konkrit individual, walaupun dalam peraturan perundang-undangan belum jelas figur hukumnya.

Bahkan dalam tataran peraturan perundangan, pergeseran makna dan pemahaman tersebut mengakibatkan tanah yang seharusnya aset, diganti kedudukannya sebagai barang/komoditas, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disingkat UUPN-*penulis*).

Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 10 dan 11 UUPN, dirumuskan, 10. Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. 11. Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Selanjutnya, tanah milik pemerintah atau milik pemerintah daerah diklasifikasikan sebagai barang, yaitu barang milik pemerintah dan barang milik pemerintah daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPN yang dirumuskan, (1) Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.

Pengaturan kedudukan tanah sebagai barang dalam UUPN bertentangan dengan hubungan abadi bangsa Indonesia dengan Tanah yang bersifat *Magis Relius*<sup>1</sup>, karena tanah

---

<sup>1</sup> Ari Welianto menyatakan, hukum adat erat kaitannya dengan kepercayaan pada hal-hal yang gaib, sehingga perilaku hukum atau kaidah-kaidah hukumnya berkaitan dengan kepercayaan terhadap yang gaib atau berdasarkan pada ajaran ketuhanan yang maha esa. Menurut kepercayaan bahwa di alam semesta benda-benda memiliki jiwa (animisme), benda tersebut bergerak (dinamisme), di sekitar manusia terdapat roh-roh halus yang mengawasi kehidupan manusia (malaikat, jin, iblis dan sebagainya) dan alam jagad ini ada karena diciptakan, yaitu Yang Maha Pencipta. <https://www.kompas.com/skola/read/2020/08/18/131500069/apa-yang-dimaksud-dengan-magis-religius-?page=all>. diakses 1 Januari 2023, Pukul 9.12. WIB.

adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada pada Bangsa Indonesia, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA-*penulis*), sehingga tanah mempunyai kedudukan sebagai aset milik bersama bangsa Indonesia, yang merupakan kekayaan nasional<sup>2</sup>, sehingga tanah, sebagai hak atau penguasaan tidak mudah diperjual belikan/ ditransaksikan, sebagaimana yang diatur dalam hukum adat yang menjadi sumber utama hukum agraria/hukum tanah nasional<sup>3</sup> sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 5 UUPA, yang tujuan pemanfaatannya diatur melalui wewenang negara berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (3) UUPA dengan tujuan untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>4</sup>.

Namun, terdapat kecenderungan kedudukan tanah berubah menjadi barang, sebagai komoditas/benda bebas, sehingga bebas diperjualbelikan/ ditransaksikan. Kedudukan tanah berdasarkan hubungan magis religus mengandung beberapa nilai, atau *multiple values*, yaitu: 1) nilai religius; 2) nilai lingkungan; 3) nilai sosial budaya; 4) nilai politik; (5) nilai ekonomi; dan (6). nilai hukum. Tanah mempunyai nilai sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup keenam nilai tersebut.<sup>5</sup>

Pengaturan tanah dalam perundang-undangan seharusnya secara konsisten tetap menempatkannya tanah, sebagai aset, sebagai kedudukan utamanya, bukan sebagai barang/komoditas yang lebih menekankan nilai ekonomi tanah, karena selain mengandung nilai ekonomi, tanah mengandung nilai-nilai lainnya yang bersifat spritual.

Terlebih lagi dalam hubungannya dengan pemerintah yang memperoleh kuasa/mandat dan wewenang melaksanakan Hak Menguasai Negara dari negara untuk memanfaatkan/menggunakannya tanah, guna mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka kedudukan tanah sebagai aset harus tetap dipertahankan, karena pemerintah adalah lembaga hukum publik yang dibentuk negara guna mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Sebagai konsekuensi pemaknaan dan pemahaman terhadap hak atas tanah, dan hak penguasaan tanah berdasarkan hukum adat, maka seharusnya dilakukan pembedaan lembaga hukum untuk mengatur hubungan hukum pemerintah secara umum sebagai lembaga hukum yang bersifat konkrit umum, selaku pelaksana hak menguasai negara, dengan pemerintah sebagai organ dari pemerintah, yang terdiri dari pemerintah, dan pemerintah daerah, sebagai lembaga hukum publik yang bersifat konkrit individual, berdasarkan sifat kelembagaan dan tujuan pemanfaatan tanah oleh lembaga tersebut.

Pembedaan hak yang dapat dimiliki oleh lembaga hukum, sesuai dengan tujuan pemanfaatannya ini penting dilakukan, karena tujuan penggunaan/pemanfaatan tanah antar

---

<sup>2</sup>. Lihat Pasal 3 UUPA ayat (1), (2), dan (3), yang dirumuskan (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.

<sup>3</sup>.Perhatikan, Pasal 5 UUPA dirumuskan, Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undangundang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

<sup>4</sup>.Perhatikan, Pasal 2 ayat (3) dirumuskan, Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

<sup>5</sup>.I Gede AB Wiranata “ *Urgensi Pengaturan Tanah Sebagai Objek Investasi di Era Globalisasi*”, Jurnal Spektrum Hukum, Vol.03/No.1/April 2005, Program Magister Ilmu Hukum UNTAG.

kedua lembaga tersebut berdeda. Tujuan lembaga hukum publik dalam penggunaan/pemanfaatan tanah bersifat umum, yaitu untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat baik secara kuantitas maupun kualitas, sedangkan tujuan lembaga hukum privat/perdata/swasta dan individu, adalah untuk kepentingan lembaga hukum kepentingannya sendiri, dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pengaturan hukum pendaftaran tanah, sengketa Tanah, transaksi yang berobjekkan hak penguasaan atas tanah, maupun hak atas tanah, yang tidak harmonis terkadang menjadi penyebab penegakan hukum yang dilakukan tidak berlangsung sebagaimana mestinya.

Dalam penanganan perkara sebelum sampai ke pengadilan, aparat hukum seringkali melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan konsepsi hukum tanah, yang lebih kental unsur hukum keperdataannya, dibandingkan dengan unsur hukum pidananya, seringkali aparat hukum, khususnya kepolisian melakukan penahanan, tanpa mengetahui secara pasti apakah perkara tersebut perkara Hak Atas Tanah, atau Perkara Hak Penguasaan Atas Tanah. Tindakan telah dilakukan sebelum diperoleh kejelasan perkara itu menyangkut hak penguasaan atas tanah, atau hak atas tanah, dan siapa yang sebenarnya berhak..

Bahkan di dunia peradilan, penyelesaian perkara pertanahan yang dapat berhubungan dengan Peradilan Perdata, Peradilan Administrasi Negara, dan Peradilan Pidana terkadang tidak berlangsung sebagaimana mestinya. Peradilan-peradilan tersebut dapat menyelesaikan perkara di bidang pertanahan secara bersamaan, secara terpisah, atau salah satu pengadilannya menunggu putusan lembaga peradilan yang lain, walaupun seharusnya demi keadilan berdasarkan kepastian dan kesebandingan hukum, seharusnya perkara sengketa tanah diselesaikan dengan satu pengadilan yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan masalah tanah, baik yang berhubungan dengan hukum perdata, hukum pidana, dan hukum administrasi negara. Pengadilan dapat diselesaikan oleh satu pengadilan yang bernama Peradilan Pertanahan dengan menugaskan minimal 3 orang hakim, terdiri dari hakim perdata, hakim pidana, dan hakim hukum administrasi untuk melaksanakan peradilan tunggal, dengan putusan tunggal yang mengandung aspek hukum perdata, pidana maupun tata usaha negara.

Dengan model peradilan yang demikian, perkara sengketa tanah akan dapat diselesaikan secara utuh, sederhana, cepat, hemat, dan bulat. Sebab, sejatinya perkara tanah, bermula dari satu masalah hukum, misalnya masalah hukum perdata berkembang menjadi masalah bidang hukum lain, yaitu bidang hukum pidana atau hukum administrasi dan sebaliknya.

Berdasarkan uraian di atas, menarik dilakukan kajian hubungan antara Hak Menguasai Negara Atas Tanah, Hak Atas Penguasaan Atas Tanah, dan Hak Atas Tanah, sebagai lembaga hukum, sebagai dasar pengaturan hukum tanah di Indonesia, dengan mengajukan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana hubungan hukum rakyat yang bersatu sebagai bangsa, negara dan pemerintah dalam hubungannya dengan tanah, berdasarkan hukum adat dan transformasinya dalam sistem hukum tanah nasional ?
2. Bagaimana konsep hukum yang dapat menjadi dasar pengaturan hukum tanah di masa yang akan datang dari segi kelembagaan, wewenang atau dan hak yang dimiliki, dikaji dari fungsi kelembagaan, dan jenis/macam haknya, dan tujuan pemanfaatan/penggunaan penguasaan tanah, atau hak atas tanah ?

Penelitian ini merupakan kajian normatif yang dilakukan menggunakan pendekatan *Recht Historisch Approach*/Pendekatan Sejarah Hukum, Pendekatan Perundang-Undangan/*Statuta Approach*, Pendekatan Konseptual/ *Conceptual Approach* dan pendekatan Masa Yang Akan Datang/*Fururistic Approach*. Bahan Penelitian diperoleh melalui studi pustaka pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dan pemanfaatan Teknologi

Informasi yang tersedia. Teknik analisis bahan penelitian dilakukan berdasarkan perangkat analisis ilmu hukum seperti penafsiran, analogi, penghalusan hukum, argumentum, dan penemuan hukum. Penyajian kajian dilakukan secara dialektis. Sedangkan, kesimpulan ditarik secara deduktif yang menghasilkan preskripsi berupa konsep pengaturan/pembentukan hukum tanah yang seharusnya di masa yang akan datang.

## PEMBAHASAN

Tanah dalam hukum mempunyai kedudukan yang sangat penting, sebagai sumber kehidupan. Sebagian besar masyarakat adat yang beragama menyakini bahwa, tanah adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, manusia berasal dari tanah, hidup di atas tanah, meninggal kembali ke tanah, berusaha memenuhi kebutuhan hidupnya dengan memanfaatkan/mengelola tanah untuk menghasilkan berbagai kebutuhan hidupnya yang disebut komoditas, dan melakukan berbagai aktifitas hidup di atas tanah. Berdasarkan kedudukan tanah tersebut, hukum adat menggambarkan hubungan antara manusia dan tanah bersifat *Magis Religius*.

Dikaji dari sudut sejarah hukum, penggunaan hukum adat sebagai sumber utama pembentukan hukum tanah nasional bersumber dari *Soempah Pemoeda, sebagai Poetoesan Congres Pemoeda-Pemoeda* Indonesia 28 Oktober 1928 di Jakarta. Dalam putusan tersebut *pemoeda-pemoeda* Indonesia mengeluarkan keyakinan, bahwa persatoean Indonesia diperkuat dengan memperhatikan dasar persolannya, yaitu *Kemaoean, Sedajarah, Bahasa, Hokoem Adat, Pendidikan dan Kepandoean*.

Putusan Soempah Pemoeda tersebut secara tegas dan tepat menentukan, bahwa bangsa Indonesia yang pada tahun 1945 memproklamasikan kemerdekaannya adalah bangsa yang tersusun dari berbagai suku bangsa. Atau bangsa yang tersusun dari keberagaman suku-suku bangsa yang bersifat plural, namun mempunyai kemauan yang sama, yaitu kemauan untuk merdeka dan bersatu sebagai suatu bangsa dengan tetap menghargai perbedaan yang ada.

Untuk dapat mencapai tujuan bangsa, maka bangsa membentuk negara sebagai organisasi politik/organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia, mendelegasikan Hak Ulayat seluruh suku bangsa tersebut yang menjadi Hak Menguasai Negara, yang selanjutnya didelegasikan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatannya kepada pemerintah.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, pemerintah harus tetap berpegang pada ketentuan bahwa, yang diserahkan hanyalah pengaturan pengelolaan dan pemanfaatannya, Bukan pemilikannya, oleh karena itu Hak Menguasai Negara Atas bukan berarti tanah milik negara atau milik pemerintah, pemilik tanah adalah bangsa Indonesia secara keseluruhan, dalam bentuk pemilikan kolektif kolegial<sup>6</sup>. Oleh karena itu disebut Hak Bangsa, yang merupakan kekayaan nasional/kekayaan bangsa Imfonesia.

Dalam melaksanakan mandat negara, pemerintah sebagai pelaksana hak menguasai negara yang diberi wewenang mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah, dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, harus tetap memperhatikan kesamaan, maupun perbedaan yang ada pada suku bangsa tersebut, yaitu persamaan dan perbedaan dalam hukum tanah adatnya.

Unsur yang mengandung kesamaan maupun perbedaan dalam hukum tanah adat yang ada di seluruh Indonesia, diangkat menjadi nilai hukum tanah nasional, sebagai wujud kesatuan hukum tanah nasional yang menjadi dasar pemerintah mengatur hal-hal yang sama, sedangkan hal-hal yang berbeda dari suku-suku bangsa berkaitan dengan pengaturan

---

<sup>6</sup> Irma Mangar, menyatakan statusnya pemilikan hak ulayat berkaitan dengan masyarakat adat, adalah mereka memegang kepemilikan secara kolektif kolegial, dimana masing-masing individu memiliki andil dalam kepemilikannya sepanjang berdasarkan peraturan adat setempat, Irma Mangar, , Jurnal El-Dusturie, "*Tanah Ulayat Adat Perspektif Hukum Positif*", *Dan Hukum Islam*", Vol.1, No.1, Juni 2022, UIN Sunan Gunung Djati, Ponorogo, Hlm 72

pengelolaan/pemanfaatn tanah berdasarkan hukum tanah adat setempat diwujudkan melalui desentralisasi wewenang pada daerah, untuk mengeluarkan pengaturan khusus untuk daerah yang bersangkutan, atau menyerahkan pengaturan dan pengeloan tanah yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya pada pemerintah daerah yang bersangkutan, termasuk penentuan macam dan jenis haknya. Hal ini diwujudkan dalam bentuk sistem pemerintahan yang menganut otonomi daerah.

Dalam kaitannya dengan pembentukan, penerapan dan penegakan hukum agraria/hukum tanah nasional, sangat penting diperoleh pemahaman tentang kedudukan tanah dalam masyarakat hukum adat, hubungan antara rakyat sebagai anggota masyarakat hukum adat dengan tanah, serta penguasa adat sebagai organisasi yang mengelola penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Pada hakekatnya, menurut masyarakat adat, segala sesuatu di dunia, termasuk tanah diciptakan oleh kekuatan gaib atau Tuhan, oleh karena itu sejatinya agraria/tanah adalah milik Tuhan, untuk dimanfaatkan seluruh makhlukNYA, termasuk manusia. Oleh karena itu, sejatinya apapun hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat, sampai Hak Milik Adat yang bersifat individuil, sejatinya hanya berisikan hak pemanfaatan/ menggunakan tanah dalam pegertian fisik.

Hukum tanah adat yang menjadi sumber hukum tanah nasional tersebut, harus menjadi bahan hukum utama pembentukan hukum positif/tertulis berdasarkan aliran hukum yang dianut ilmu hukum di Indonesia.

Penerapan hukum positif/tertulis melalui putusan pengadilan, penerapan hukum oleh polisi, jaksa, dan penegak hukum lainnya terkadang belum manpu memberi keadilan sebagai wujud kesebandingan dan kepastian hukum, sebagai perwujudan perlindungan hukum. Dalam arti, belum berlangsung secara harmonis, karena dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah dan hak atas tanah dengan sumber utamanya hukum adat, belum dilaksanakan berdasarkan prinsip harmonis, hirakis, sistematis, sinkron dan konsisten yang menjadi dasar ilmu hukum normatif dalam pembentukan hukum.

Untuk mewujudkan hubungan yang harmonis antara hukum yang dicita-citakan dengan hukum yang berlaku sebagai hukum positif/tertulis/tata peraturan perundang-undangan, maka pemahaman ilmu hukum yang terdiri dari pemahaman normatif, dan pemahanan terhadap kenyataan hukum, sebagai penerapan atau penegakan hukum menjadi penting.

Hukum yang dipersepsikan secara normatif sebagai bangunan ilmiah yang harmonis yang secara berjenjang di dalamnya, dan menjadi panduan pembentukan hukum positif/hukum tertulis, mengandung prinsip sistematis, hirarkis, sinnkron dan konsisten, sebagai dasar pembentukan hukum positif/tertulis (peraturan perundang-undangan), berdasarkan hubungan dialektis<sup>7</sup> antara :

1. *Ius Constituendum* / Hukum yang dicita-citakan, yang di kenal sebagai *Das Sein* dengan ilmunya *Sein Wiissenschaft*, dengan;
2. *Ius Operatum* / Hukum yang mengoperasionalkan hukum yang dicita-citakan sebagai hukum, yang mengajarkan bagaimana memilah, memilih, dan menyeleksi, serta menjabarkannya lebih lanjut dalam formulasi-formulasi hukum, bahan-bahan hukum yang berasal dari *Ius Constituendum*, dan selanjutnya disusun dalam bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan, serta mengatur tata cara pengundangannya, dan lebih dikenal dengan ilmu perundang-undangan.

---

<sup>7</sup>.Dialektis berasal dari kata dialektika, yang bermakna hubungan yang bersifat timbal balik antara unsur-unsur yang saling berhubungan dan menghasilkan pemahaman/konsepsi menyeluruh terhadap unsur-unsur tersebut yang bersifat dialogis, dua arah. Sehingga dapat difahami secara menyeluruh hubungan antar unsur-unsur tersebut.

Pada prakteknya, pembentukan peraturan perundang-undangan harus didahului dengan penyusunan naskah akademik sebagai dasar perancangan peraturan perundang-undangan, menjabarkannya dalam berbagai rumusan-rumusan, yang akan disusun berdasarkan sistematika penyusunan rancangan perundang-undangan, dilanjutkan dengan penuangannya sebagai konsep hukum dari rancangan peraturan perundang-undangan, yang apabila disahkan akan menjadi peraturan perundang-undangan.

3. *Ius Constitutum* atau hukum positif/hukum tertulis yang dihasilkan, sebagai bagian dari sistem hukum tertulis nasional, yang seharusnya dalam proses pembentukannya dilakukan dengan memperhatikan hubungan peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan, sehingga ketika disahkan, peraturan perundang-undangan tersebut, dapat menjadi bagian dari tatanan hukum positif/hukum tertulis, yang dikenal dengan Tata Hukum Nasional. Ilmu tentang hukum positif/hukum tertulis dikenal sebagai wujud nyata hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan atau *Das Sollen*, dan ilmu yang mengkajinya lebih dikenal dengan *Sollen Wissenschaft*.
4. Kenyataan Hukum berkaitan dengan penerapan dan implementasi *Ius Constitutum* yang ilmunya lebih dikenal dengan Ilmu tentang Kenyataan Hukum, atau *Tatsachenwissenschaft*, yang menyoroti pelaksanaan hukum tertulis/hukum positif, yaitu tata hukum nasional positif atau tertulis yang dikaji dari sudut ilmu hukum, sebagai ilmu normatif yang lebih dikenal dengan kajian penerapan atau penegakan hukum, serta kajian dari sudut ilmu-ilmu di luar ilmu hukum, yang lebih dikenal dengan penelitian empiris, seperti kajian tentang kenyataan hukum dari sudut ilmu sejarah, sosiologi, antropologi, politik, psikologi, ekonomi dan sebagainya.

Ketidaksamaan konsepsi terhadap hubungan antara *Ius Constituendum*, *Ius Operatum*, dan *Ius Constitutum* di bidang hukum tanah bermuara pada pengaturan hukum dan penerapannya, seringkali menyebabkan pencari keadilan tidak mendapat perlindungan hukum sebagaimana mestinya dalam penyelesaian sengketa tanah. Ketidakadilan tersebut tergambar dari berbagai putusan hakim, atau penerapan hukum lainnya seperti yang dilaksanakan oleh jaksa, polisi dan penegak hukum lainnya, sebagai bagian dari penegakan hukum, merupakan kenyataan hukum.

Kondisi ini disebabkan hakim, jaksa, polisi dan penegak hukum lainnya, terindikasi kurang memahami hubungan antar *Ius Constituendum*, *Ius Operatum*, dan *Ius Constitutum* yang mengatur tentang tanah, sehingga putusan/penegakan hukum yang dihasilkan bervariasi, tidak tepat dan tidak akurat dalam penyelesaian sengketa atau perkara di bidang pertanahan menjadi kenyataan atau fakta hukum.

Pemilik agraria, termasuk tanah sejatinya menurut sebagian besar rakyat adalah Tuhan. Walaupun, dalam konsep kemanusiaan, pemilikan hak yang tertinggi terhadap tanah, menurut masyarakat adat adalah masyarakat adat sebagai persekutuan, dan merupakan pemilikan bersama, tertinggi dan kolektif kolegal, untuk dimanfaatkan oleh individu, kelompok individu, atau masyarakat, yang pengaturan pengelolaan dan pemanfaatannya diamanatkan pada penguasa adat<sup>8</sup>, yang penentuannya dilakukan berdasarkan ketentuan adat masing-masing.

Dalam hukum tanah adat, dikenal 3 (tiga) hubungan hukum berkaitan dengan subjek hukum tanah dan haknya terhadap tanah, yang didasari oleh sifat hubungan hukum antara individu dengan tanah bersama atau tanah ulayat, yang lebih dikenal oleh hubungan yang mulur

---

<sup>8</sup>Pada masyarakat hukum adat marga di Sumatera Selatan, perangkat penguasa adat dipimpin oleh seseorang yang disebut Pesirah, sebagai kepala pemerintahan marga, yang merupakan seorang tokoh masyarakat yang memiliki kewenangan memerintah beberapa desa, yang dipilih langsung oleh anggota masyarakat adat didesa-desa yang akan menjadi lingkup kekuasaannya.

mengkeret<sup>9</sup>, yang berlaku ke luar dan ke dalam. Serta hubungan penguasa adat dengan tanah, dengan kewajibannya utamanya mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah, berdasarkan sifat hubungan mulur-mengkeret tersebut, yaitu:

1. Hubungan hukum yang berlaku ke luar bernakna, hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Orang-orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat tanpa ijin penguasa adatnya.
2. Hubungan hukum yang berlaku ke dalam, bermakna berhubungan dengan para warganya, warga masyarakat adat berhak memafaatkan, membuka tanah ulayat, mengambil hasil hutan, berburu, menggembala dan lain sebagainya sebagai bentuk pemanfaatan tanah ulayat dibawah pengaturan adat, yang diamanatkan pelaksanaannya pada penguasa adat.
3. Hubungan hukum penguasa adat yang diamatkan mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat ke dalam adalah, Kewajiban utama penguasa adat yang bersumber pada hak ulayat ke untuk memelihara akses dengan hak prioritas individu sebagai anggota persekutuan masyarakat adat terhadap tanah adat/ulayat, memelihara kesejahteraan dan kepentingan anggota-anggota masyarakat hukumnya, menjaga jangan sampai timbul perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah dan kalau terjadi sengketa ia wajib menyelesaikan. Sedangkan untuk hak ulayat yang mempunyai kekuatan berlaku ke luar adalah mempertahankan hak ulayat, untuk sedapat mungkin mencegah pemanfaatan tanah ulayat oleh orang-orang atau orang bukan anggota masyarakat adat.<sup>10</sup> Semua kewajiban tersebut tetap dilaksanakan penguasa adat berdasarkan sifat *mulur-mengkeret* hak atas tanah, dalam makna, penguasa menjaga agar tanah tidak diterlantarkan, dan apabila tanah tersebut diterlantarkan, maka tanah tersebut kembali menjadi hak ulayat.

Jika dikaji dari sudut ajaran hukum yang berlaku, dan diajarkan pada fakultas-fakultas hukum di Indonesia, yang membedakan antara hukum publik dan hukum privat, dan hubungan antara hukum publik dan hukum privat, serta memperhatikan, bahwa pelaksanaan kewenangan oleh pejabat publik sebagai pelaksanaan ketentuan hukum administrasi yang tertuang dalam bentuk putusan, dapat menimbulkan hak keperdataan bagi individu, maka dapat ditarik pengertian bahwa proses itupun secara analog berlangsung pada masyarakat adat, dan menjadi bahan hukum pembentukan hukum agraria/hukum tanah nasional.

Berdasarkan hubungan rakyat secara individu, secara keseluruhan sebagai persekutuan adal, dan hubungan penguasa adat dengan tanah ulayat, individu dan persekutuan, dapat ditarik pengertian, bahwa:

1. Hubungan antara masyarakat adat secara keseluruhan lebih bermakna sebagai hubungan politik, yang didalamnya juga mengandung kewenangan hukum. Yaitu

---

<sup>9</sup> Arina Novizas Shebubakar, dkk, menyatakan, Hak ulayat dan hak perseorangan mempunyai hubungan yang dikenal dengan istilah batas membatasi / desak-mendesak /mulur-mungkrret, /kempis-mengembang, tiada henti. Yang artinya semakin maju dan bebas penduduk dalam usaha pertanian, maka hak perseorangan akan semakin kuat sehingga hak ulayat semakin melemah. Tetapi sebaliknya, jika tanah tersebut ditelantarkan sehingga hak perseorangan yang ada melemah, maka tanahnya tersebut kembali menjadi tanah ulayat (hak ulayat menguat), sebagai akibat penelantaran tanah, "*Hukum Tanah Adat/Ulayat*", Jurnal Hukum dan Kesejahteraan, Vol. IV No. 1 Januari Tahun 2019 Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana, Universitas Al azhar Indonesia, Komplek Masjid Agung Al Azhar, Jalan Sisingamangaraja, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110, hlm 15.

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya.*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal 190

sebagai pemilik bersama hak ulayat secara kolektif kolegal, yang didalamnya mengandung aspek hukum publik, maupun hukum privat.

2. Anggota masyarakat sebagai individu anggota masyarakat adat, kumpulan individu, atau organisasi masyarakat mempunyai hak berupa akses untuk memanfaatkan tanah hak ulayat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dan hak ini dapat dikategorikan sebagai hak keperdataan.
3. Kewenangan hukum yang bersifat publik penguasa adat, yaitu amanat mempertahankan hak ulayat, ke dalam maupun keluar, serta melakukan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat diamanatkan untuk sebesar-besar kesejahteraan masyarakat adat, mencerminkan bahwa penguasa adat memegang kewenangan hukum publik, yang dalam pelaksanaan kewenangannya melalui putusannya dapat menimbulkan hak keperdataan bagi individu.

Apabila sifat hubungan, bentuk hubungan, dan figur kelembagaan yang mengatur hubungan dalam masyarakat adat yang menjadi ciri hubungan masyarakat adat dihubungkan dengan aktifitas berbangsa, bernegara, berpemerintahan dan berhukum berdasarkan sistem hukum di Indonesia, maka akan diperoleh pengertian, bahwa:

1. Hubungan hukum suku-suku yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia tersebut lebih bersifat politis, yang mengandung hubungan yang bersifat hukum publik, maupun hukum privat dalam bentuk kolektif kolegal, dan masih bersifat abstrak umum. Dan hubungan ini melahirkan/bertransformasi menjadi Hak Bangsa yang bersifat Abadi, karena berdasarkan hubungan yang bersifat *Magis Religius*.
2. Hubungan hukum antara penguasa adat dengan rakyat baik sebagai individu maupun sebagai persekutuan berkaitan dengan pengaturan dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan tanah ulayat, adalah hubungan hukum publik dalam bentuk pendelegasian kewenangan berkaitan dengan tanah. Dan hubungan ini melahirkan/bertransformasi menjadi kewenangan negara yang dilaksanakan pemerintah sebagai badan hukum publik dengan kewenangan publiknya, untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah, terutama kewenangan sebagai pemegang kuasa hak atas tanah, yang beraspek perdata dari seluruh rakyat Indonesia, di seluruh Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa, sebagai pelaksanaan lebih lanjut Hak menguasai Negara, dengan kewajibannya mendistribusikan tanah pada individu, kelompok individu, masyarakat, badan hukum privat maupun publik, tujuan pemanfaatannya, untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebab hanya rakyat sebagai *Natuurlijke Persoon* mempunyai kedudukan/hak prioritas mengakses tanah berdasarkan hubungan *Magis Religius*. Wujud dari pelaksanaan wewenang ini antara lain adalah, wewenang pemerintah untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama negara baik untuk kepentingan rakyat, kelompok rakyat, badan hukum privat, maupun badan hukum publik, berdasarkan figur hukum subjek dan tujuan penggunaan dan pemanfaatannya.
3. Hubungan pemerintah sebagai badan hukum, yang terdiri dari badan hukum pemerintah, dan pemerintah daerah yang diwakili oleh organ atau instansi pemerintah dengan tanah juga harus diatur oleh pemerintah. Karena instansi pemerintah maupun instansi pemerintah daerah adalah badan hukum publik, maka yang dapat diberikan seharusnya bukan hak, tetapi wewenang, sebab sifat kelembagaannya publik, dan tujuan lembaga adalah bersifat umum, yaitu mencapai sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, maka seharusnya yang dapat diberikan oleh pemerintah bukanlah hak atas tanah, sebagai lembaga hukum perdata, tetapi karena instansi pemerintah, maupun instansi pemerintah daerah adalah organ pemerintah dan lembaga hukum publik, maka seharusnya bentuk pemberian wewenang, dan tanda bukti sertifikatnya berisikan kewenangan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik pengertian, transformasi dari pengaturan hukum adat terhadap tanah ulayat dalam sistem hukum nasional dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Hubungan suku-suku bangsa yang bersatu sebagai bangsa melahirkan Hak Bangsa, sebagai lembaga politik, yang di dalamnya mengandung aspek hukum publik, maupun hukum perdata dengan sifat pemilikan bersama kolektif kolegal. Agraria adalah milik seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, yang bersifat abadi, karena berdasarkan hubungan yang bersifat magis religius, karena itu merupakan kekayaan, yang berkedudukan sebagai aset nasional.
2. Kepemilikan bersama secara perdata seluruh agraria/tanah di Indonesia oleh rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia, tidak diserahkan pemilikannya pada negara atau pemerintah, tetapi hanya dikuasakan pendistribusian, terutama kepada rakyat. Untuk itu pemerintah juga disertai kewenangan hukum publik, dengan kewenangan mengeluarkan peraturan perundang-undangan melalui organnya, untuk mengatur pengelolaan dan pemanfaatan tanah berdasarkan hak menguasai negara diseluruh Indonesia, dan kewajiban mendistribusikannya hak keperdataan kepada individu, kelompok individu, badan hukum privat, kewenangan publiknya pada badan hukum publik. Dengan kewajiban utama mendistribusikan hak keperdataan atas tanah pada rakyat selaku *natuurlijke persoon* yang mempunyai hubungan abadi dengan tanah berdasarkan hubungan yang bersifat *magis religius*.
3. Hak atas tanah adalah hak keperdataan, hak atas permukaan bumi (oleh karena itu hanya berdimensi panjang kali lebar) yang dapat diberikan oleh pemerintah atas dasar Hak Menguasai Negara, dan hanya memberikan wewenang untuk menggunakannya (menggunakan tanah dalam pengertian fisik), dan tidak memiliki fisiknya<sup>11</sup>. Kewenangan yang diberikan berdasarkan hak atas tanah, tidak memberi hak pemilikan apa yang ada di atas tanah, maupun di bawah tanah, sebab hukum tanah nasional menganut asas pemisahan horizontal, yaitu asas yang memisahkan pemilikan hak atas tanah dengan segala sesuatu yang melekat atau ada di atas dan di bawah tanah. Berdasarkan asas inilah Hak Atas Tanah sebagai konsep hukum agraria/hukum tanah Indonesia dibangun, dan berimplikasi Hak Atas tanah hanya berdimensi dua, panjang dan lebar.
4. Kekuasaan Penguasa Adat mengatur, mengelola dan memanfaatkan hak atas tanah adalah kewenangan publik. Dalam sistem hukum nasional, kewenangan ini dilaksanakan oleh pemerintah (dalam arti umum) berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA<sup>12</sup>. Berdasarkan

---

<sup>11</sup> Perhatikan Pasal 4 UUPA yang dirumuskan, (1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

<sup>12</sup> Perhatikan, Pasal 2 UUPA dirumuskan, (1) Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk : a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat

ketentuan tersebut, maka pemerintah berwenang mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, dan bukti hak atas tanah, bahkan menguasai hak menguasai hak menguasai negara kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan. Namun, apabila yang dimaksud pemerintah berkedudukan sebagai organ atau instansi yang, maka kedudukannya adalah sebagai badan hukum publik, yang bersifat konkret individual yang pemilikan/penguasaan tanahnya bertujuan untuk kepentingan umum, baik yang dilaksanakan sendiri, atau untuk memfasilitasi kepentingan umum, atau untuk penggunaan lain yang berhubungan dengan subjek hukum perdata, maupun hukum publik, maka dasar penguasaan/pemilikannya dalam bentuk kuasa melaksanakan wewenang sebagian hak menguasai negara atas tanah, Dan, wujud alat buktinya adalah Seritikat Wewenang Pengelolaan, yang dapat dimiliki oleh lembaga-lembaga publik, instansi-instansi pemerintah, BUMN, BUMD, dan lembaga hukum publik lainnya

## **PENUTUP**

Berdasarkan kajian yang dilakukan, pada bagian ini akan disampaikan simpulan dan rekomendasi hasil kajian sebagai berikut:

### **Kesimpulan**

1. Hubungan hukum rakyat yang bersatu sebagai bangsa, negara dan pemerintah dalam hubungannya dengan tanah, berdasarkan hukum adat dan transformasinya dalam sistem hukum tanah nasional adalah sebagai berikut :
  - a. Hubungan hukum antara rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa adalah pemilikan bersama yang bersifat kolektif kolegial yang bersifat politik, yang didalamnya mengandung aspek hukum publik, maupun hukum privat, yang melahirkan/bertransformasi menjadi Hak Bangsa, yang bersifat abadi, karena berdasarkan hubungan *magis religius*, oleh karena itu tanah berkedudukan sebagai aset.
  - b. Rakyat, yang secara umum memiliki hak yang bersifat kolektif kolegial atas tanah tersebut, berdasarkan hubungan magis religiusnya, maka secara individu berhak mengakses, menggunakan dan memanfaatkan tanah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, dan ini adalah hak keperdataan, yang dikenal dengan hak penguasaan tanah yang dapat ditingkatkan menjadi hak atas tanah, yang wujud buktinya adalah Sertifikat Hak Atas Tanah, yang diterbitkan oleh pemerintah atas nama negara.
  - c. Hubungan negara dengan tanah adalah hubungan pemberian kuasa yang mengandung aspek hukum publik, maupun hukum privat. Namun, hubungan tersebut tidak mengandung penyerahan hak pemilikan bangsa atas hak atas tanah, atau tanah menjadi milik negara. Hubungan tersebut terbatas pada hubungan pemberian kuasa, wujudnya adalah Hak Menguasai Negara, yang berisi pemberian kuasa melaksanakan wewenang, agar negara melalui pemerintah untuk menguasai Tanah, dan hak atas tanah berdasarkan hukum publik dan privat di seluruh Indonesia, dengan kewajiban mendistribusikannya secara adil kepada individu, kelompok individu, masyarakat, badan hukum privat maupun publik, sesuai dengan sifat kelembagaan dan tujuan penggunaan dan pemanfaatannya, dengan menempatkan rakyat sebagai prioritas penerima distribusi hak atas tanah yang utama, dengan hak prioritasnya, karena kedudukannya sebagai *Natuurlijk persoon* yang memiliki hubungan magis religius dengan tanah dan bersifat abadi

---

dikuasakan kepada daerahdaerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

- d. Pemerintah secara umum adalah kuasa pelaksana hak menguasai negara, oleh karena itu tidak membutuhkan bukti penguasaan atau pemilikan, yang mendapat delegasi kewenangan dari negara untuk melaksana hak menguasai. Negara atas tanah/fisik, dan hak atas tanah secatra umum. Karena berkedudukan sebagai lembaga publik yang bersifat konkrit abstrak, maka pemerintah secara umum yang merupakan pemegang kuasa pelaksanaan Hak Menguasai Negara tidak perlu mempunyai bukti hak dan alat bukti kewenangan dalam bentuk sertifikat. Cukup berdasarkan peraturan perundang-undangan.
  - e. Pemerintah dan pemerintah daerah, yang diwakili oleh organ-organnya adalah lembaga hukum publik bersifat konkrit individual, oleh karena itu, wajib memiliki bukti wewenangnya atas tanah dalam bentuk alat bukti berupa sertifikat, berdasarkan sifat kelembagaannya dan tujuan pemanfaatan tanah, yaitu untuk kepentingan umum. Wujudnya adalah Sertifikat Kewenangan Pengelolaan Hak Atas Tanah.
2. Konsep hukum pengaturan hukum tanah tertulis/positif di masa yang akan datang, seharusnya didasarkan pada kriteria 1. Kedudukan tanah, penguasaan tanah, dan hak atas tanah 2. Hubungan hukum subjek dengan objek; 3. Sifat kelembagaan subjek; 4. Tujuan dari pemilikan atau penguasaan objek; dan, 5. Alat pembuktian.

#### Saran

1. Seharusnya peraturan perundang-undangan apapun, tetap mendudukan tanah, penguasaan tanah, dan hak atas tanah sebagai aset, bukan barang atau komoditas.
2. Seharusnya pengaturan hukum tanah nasional mendatang secara tegas membedakan pemilikan/penguasaan tanah berdasarkan sifat kelembagaan dari subjek hukumnya, dan tujuan penggunaannya. Jika subjek hukumnya adalah lembaga hukum publik yang bersifat konkrit individual, dapat dikuasakan sebagian dari wewenang pemerintah yang bersumber dari hak menguasai negara. Dengan alat bukti berupa Sertifikat Wewenang Pengelolaan Hak Atas Tanah, atau Sertifikat lain yang berisikan wewenang yang bersifat publik. Sedangkan jika subjeknya adalah subjek hukum perdata, atau lembaga hukum perdata, maka hak yang dapat diberikan adalah hak keperdataan, yang dibuktikan dengan Sertifikat Hak Atas Tanah.
3. Seharus pemerintah menyempurnakan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah, yang meliputi penguasaan tanah dan hak atas tanah yang bersifat perdata, serta wewenang penguasaan tanah, atau penguasaan hak atas tanah yang bersifat publik, sebagai tolok ukur, untuk memberikan hak atau kewenangan pada subjek hukumnya, publik atau privat, dengan alat bukti berupa Sertifikat Hak Atas Tanah, untuk subjek hukum perdata dan badan hukum perdata, serta sertifikat Wewenang Pengelolaan Tanah, untuk lembaga hukum publik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ari Welianto, kompas.com, <https://www.kompas.com/skola/read/2020/08/18/131500069/apa-yang-dimaksud-dengan-magis-religius-?page=all>.diakses 1 Januari 2023, Pukul 9.12. WIB.
- I Gede AB Wiranata “ *Urgensi Pengaturan Tanah Sebagai Objek Investasi di Era Globalisasi*”, Jurnal Spektrum Hukum, Vol.03/No.1/April 2005, Program Magister Ilmu Hukum UNTAG.
- Irma Mangar, “*Tanah Ulayat Adat Perspektif Hukum Positif*”, Dan *Hukum Islam*”, Jurnal El-Dusturie, Vol.1, No.1, Juni 2022, UIN Sunan Gunung Djati, Ponorogo.
- Arina Novizas Shebubakar, dkk, “*Hukum Tanah Adat/Ulayat*”, Jurnal Hukum dan Kesejahteraan, Vol. IV No. 1 Januari Tahun 2019 Program Studi Magister Ilmu Hukum,

Pascasarjana, Universitas Al azhar Indonesia, Komplek Masjid Agung Al Azhar, Jalan Sisingamangaraja, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya.*, (Jakarta: Djambatan, 2005).

UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

## RELEVANSI PERKEMBANGAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

**Saut P.Panjaitan**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email : [ibaim201@gmail.com](mailto:ibaim201@gmail.com)

### **Abstrak**

Untuk mewujudkan cita negara hukum kesejahteraan, maka diperlukan adanya peran aktif dan campur tangan negara dalam hampir semua sektor kehidupan masyarakat. Hal ini menyebabkan tugas pelayanan publik menjadi kewajiban utama negara dalam menjalankan tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang berkualitas dan terpercaya. Terkait dengan hal ini, maka perlu dikaji mengenai relevansi tipe negara hukum dan peranan Hukum Administrasi Negara, prinsip negara hukum Indonesia, perkembangan Hukum Administrasi dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, dan perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Pada tipe negara hukum kesejahteraan tumbuh dan berkembang Hukum Administrasi Negara, yang berperan bagi administrasi negara untuk menjalankan fungsinya serta untuk melindungi hak-hak warga. Prinsip negara hukum Indonesia mengandung unsur-unsur sebagai negara hukum kesejahteraan. Pada negara hukum kesejahteraan, terjadi perkembangan Hukum Administrasi Negara yang sangat luas dan kompleks, untuk mewujudkan kesejahteraan sosial, yang merupakan sarana atau fasilitasi kelancaran pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terjadi perkembangan yang sangat pesat di bidang hukum administrasi negara seiring dengan penentuan kebijakan pembangunan di segala bidang, serta pembinaan, pengawasan, dan koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melalui terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan mengenai administrasi pemerintahan, pelayanan publik, keterbukaan informasi publik, sistem jaminan sosial nasional, penanggulangan bencana, hingga penerapan sistem pemerintahan berbasis elektronik. Peraturan perundang-undangan dimaksud berperan aktif dalam mendorong penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk meningkatkan percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dengan cara melakukan peningkatan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, perkembangan hukum administrasi negara memiliki keterkaitan yang bersifat fungsional dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu memberikan fungsi fasilitatif, instrumentatif, direktif, integratif, stabilitatif, perfektif, dan korektif.

**Kata kunci:** hukum administrasi negara, pemerintahan daerah, kesejahteraan sosial, pelayanan publik

### **Abstract**

*To realize the ideals of a welfare state, it is necessary to have an active role and state intervention in almost all sectors of people's lives. This causes the task of public service to become the main obligation of the state in carrying out quality and reliable governance and public services. In this regard, it is necessary to analyze the relevance of the type of rule of law and the role of Administrative Law, the principles of the rule of law in Indonesia, the development of Administrative Law. in realizing social welfare, and the development of Administrative Law in the administration of regional government in Indonesia.*

*In the type of welfare state, administrative law grows and develops, which plays a role for administration to carry out its functions and to protect the rights of citizens. The principle of the rule of law in Indonesia contains elements as a welfare state. In a welfare state, there is a development of a very broad and complex Administrative Law, to realize social welfare, which is a means or facilitation of the smooth running of national development in order to realize the goals of the state.*

*In the administration of regional government, there has been a very rapid development in the field of administrative law along with the determination of development policies in all fields, as well as the guidance, supervision, and coordination carried out by the Central Government, through the issuance of various laws and regulations regarding government administration, public services, public information disclosure, national social security system, disaster management, up to the implementation of an electronic-based government system. The laws plays an active role in encouraging the*

*implementation of local government to increase the acceleration of the realization of social welfare, by improving the quality of public services. Therefore, the development of administrative law has a functional relationship with the administration of regional government itself, namely providing facilitative, instrumentative, directive, integrative, stabilitative, perfective and corrective functions.*

**Keywords:** *administrative law, local government, social welfare, public services*

## PENDAHULUAN

Dalam rangka merealisasikan tujuan negara Indonesia sebagai suatu negara modern, yaitu mewujudkan keempat tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yakni : (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (b) memajukan kesejahteraan umum, (c) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka negara melalui Pemerintah melakukan pembangunan di segala bidang kehidupan berbangsa, bernegara, maupun bermasyarakat baik yang menyangkut peningkatan kesejahteraan masyarakat maupun yang menyangkut hubungan internasional.

Akibat dari hal tersebut, maka negara melakukan campur tangan dalam hampir semua sektor kehidupan masyarakat. Untuk mencapai keempat tujuan tersebut, terutama untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, diadakan pengaturan-pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan APBN, serta hal-hal lain yang menyangkut keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara (Bab VIII dan VIIIA), mengenai hak-hak asasi manusia dan warga negara di bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Bab XA), yang didukung oleh jaminan pendidikan bagi warga negara Indonesia sebagai subjek pembangunan kesejahteraan (Bab XIII), dan khusus mengenai kebijakan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV). Ini berarti terdapat jaminan konstitusional mengenai pengelolaan anggaran dan keuangan pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan keadilan sosial, serta memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, ditambah prinsip keadilan sosial dalam rumusan Pancasila dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sangat erat berkaitan dengan kebijakan ekonomi, yang harus menjadi acuan dan arahan dalam penyusunan kebijakan pemerintahan di bidang perekonomian sebagai suatu *directive principles of economic policy*.<sup>1</sup> Sedangkan untuk pembangunan bidang kesejahteraan sosial, maka dari ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945, maka fakir miskin dan anak terlantar harus dipelihara oleh negara, diterapkannya sistem jaminan social nasional, dan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang layak, dalam rangka meningkatkan martabat kemanusiaan.

Hal-hal tersebut mendorong negara, melalui pemerintah pusat dan pemerintah daerah, untuk bersinergi dan bertindak aktif melakukan percepatan pembangunan kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial dalam semua dimensinya, sebagai refleksi dari negara hukum kesejahteraan yang dianut di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Peranan aktif negara dimaksud akan beriringan dengan pertumbuhan dan perkembangan Hukum Administrasi Negara, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak terlepas dari kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Presiden, yang memegang kekuasaan pemerintahan, dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri). Oleh karena itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD akan tergantung kepada kebijakan dan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sehingga

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta, PT.Kompas Media Nusantara, 2010, hlm. 248.

pertumbuhan dan perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga akan sangat ditentukan oleh kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh produk legislasi oleh pemerintah pusat.

## PEMBAHASAN

### 1. Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara

Sejarah perkembangan pemikiran mengenai konsep negara hukum<sup>2</sup> sejak abad pertengahan hingga kini tidak lain dalam rangka menghapuskan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang absolut. Pada awalnya pemerintah melalui para penguasanya mengelola negara dengan sewenang-wenang, dan negara dijalankan secara totaliter, yang menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan negara dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Oleh karena itu, pemikiran mengenai bagaimana cara membatasi kekuasaan para penguasa (raja) yang absolut dan bagaimana cara melindungi hak-hak rakyat, mengalami perjalanan yang panjang, dan banyak dipengaruhi perkembangan paham konstitusionalisme, reformasi, *renaissance*, hukum alam, *aufklärung*, hingga munculnya konsep negara hukum.

Perkembangan pemikiran mengenai tipe negara hukum ini membawa konsekuensi mengenai peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya<sup>3</sup>, karena semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil peranan Hukum Administrasi di dalamnya. Sebaliknya, dengan semakin besarnya campur tangan negara, maka akan semakin besar pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya.

Seperti diketahui, pada tahap awal munculnya negara hukum, maka kehadiran negara polisi (*polizeistaat*), masih menunjukkan peranan raja yang sangat dominan, raja yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, dan kepentingan umum mengatasi semua undang-undang dan hukum, dan raja tidak terikat dengan undang-undang. (prinsip *legibus solutus est, salus publica suprema lex*). Pada negara penjaga malam (*nachwakerstaat*) atau negara hukum formiel atau negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit, segala sesuatunya ditentukan berdasarkan undang-undang tertulis. Negara fokus dan hanya campur tangan pada masalah keamanan dan ketertiban umum saja, sedangkan masalah lainnya diserahkan sepenuhnya penyelenggaraannya kepada warga (prinsip *laissez faire, laissez passer* atau biarkanlah berbuat, biarkanlah lewat). Sebaliknya pada negara hukum kesejahteraan atau negara hukum materiel atau *social service state/welvaarstaat* atau negara hukum modern atau negara hukum dalam arti luas, maka tugas negara yang utama adalah menjalankan servis publik dan mengupayakan suatu kesejahteraan sosial, yang oleh Lemaire disebutnya *bestuurszorg*,

---

<sup>2</sup> Cikal-bakal pemikiran mengenai negara hukum sesungguhnya telah dimulai jauh sejak masa Yunani Kuno, seperti misalnya Plato dengan *nomoi (the laws)* dan Aristoteles dengan konsep *polis*, dan sebagainya. Kemudian pada masa abad ke-5 sampai dengan abad ke-15 kekuasaan dalam negara menjadi absolut seiring dengan kuatnya pengaruh ajaran kedaulatan tuhan dari Agustinus dan Thomas Aquinas dengan berbagai variannya. Lantas pada abad pertengahan, pemikiran dari Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Paul Laband, dan George Jellinek mendorong munculnya absolutisme dalam negara dengan ajaran kedaulatan negara dengan berbagai variannya. Kemudian muncul ajaran mengenai pembatasan kekuasaan negara dengan cara melakukan pemisahan kekuasaan dalam negara dari John Locke dan Montesquieu, yang dilanjutkan dengan ajaran kedaulatan rakyat dari Jean Jacques Rousseau. Ajaran mengenai kedaulatan hukum dipelopori oleh Immanuel Kant, Fridrerich Julius Stahl, Fichte dan sebagainya, hingga muncul gagasan mengenai negara hukum. Lihat pula : Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung, Penerbit NUANSA, 2010, hlm. 26-61.

<sup>3</sup> Saut P. Panjaitan dalam tulisan berjudul *Makna dan Peranan Freies Ermessen Dalam Hukum Administrasi Negara*, dimuat dalam buku "Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara" editor S.F.Marbun, Saut P.Panjaitan, dkk. Yogyakarta, UII Press, 2001, hlm.106.

bagi masyarakatnya. Oleh karena itu, negara melakukan campur tangan hampir di setiap sektor kehidupan masyarakat, yang menyebabkan semakin besarnya keterlibatan administrasi negara (pemerintah) di dalam kehidupan masyarakat.

Konsep *welfare state* adalah suatu gagasan negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang demokratis yang bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya, dalam rangka mengurangi penderitaan rakyatnya seperti kemiskinan, pengangguran, kesehatan, pendidikan, dan sebagainya, yang dilaksanakan melalui kebijakan publik yang bersifat pelayanan, bantuan, perlindungan, dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial.<sup>4</sup>

Seperti diketahui, dikenal adanya berbagai model negara *welfare state* ini, yaitu<sup>5</sup> : (a) model institusional/universal atau *the scandinavia welfare state*, seperti dianut di Swedia, Finlandia, Norwegia, dan Denmark, yang dipengaruhi oleh paham liberalisme, yang memandang bahwa kesejahteraan merupakan hak seluruh warga negara, sehingga pelayanan harus diberikan secara tetap tanpa memandang kedudukan sosial dan ekonomi masyarakat, (b) model korporasi/model Bismarck yang dianut di Jerman dan Austria. Model ini sama seperti model institusional/universal, dimana sistem jaminan sosial dilakukan secara melembaga dan luas, tetapi yang membedakannya adalah bahwa kontribusi terhadap berbagai jaminan sosial berasal dari tiga pihak (pemerintah, dunia usaha, dan buruh/pekerja), dan pemberian jaminan sosial diberikan kepada mereka yang bekerja atau yang mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi, (c) model residual, yang menerapkan pelayanan yang selektif dan dipengaruhi oleh paham konservatif, didorong oleh ideologi neo-liberal dan pasar bebas. Dalam model ini, negara memberikan pelayanan sosial, khususnya di bidang kebutuhan dasar, kepada masyarakat yang kurang mampu dan kurang beruntung (*disadvantage groups*), seperti orang miskin, pengangguran, orang cacat, orang lanjut usia yang tidak kaya, dan sebagainya. Akan tetapi, pelayanan sosial yang diberikan relative kecil, tidak permanen/berjangka pendek, diseleksi secara ketat, dan efisien, dalam rangka memberdayakan masyarakat. Model ini dijalankan di negara-negara anglo-saxon, seperti Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan New Zealand, dan (d) model minimal, yang ditandai dengan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program jaminan sosial dan kesejahteraan diberikan secara sporadis, parsial, dan minimal yang secara umum diberikan kepada pegawai pemerintah, seperti di Brazil, Italia, Spanyol, Chile, Srilangka, Filipina, Korea Selatan, dan Indonesia.

Apabila dikaitkan dengan peranan Hukum Administrasi Negara, maka dapat dikatakan bahwa peranan Hukum Administrasi Negara akan mengikuti tipe negara. Pada konsep *polizeistaat*, boleh dikatakan belum berkembang Hukum Administrasi Negara, barulah pada *nachtwakerstaat* Hukum Administrasi Negara mulai muncul meskipun sangat terbatas, sedangkan pada *welvaarstaat* peranan Hukum Administrasi Negara menjadi luas dan dominan.<sup>6</sup> Hal ini menunjukkan semakin aktifnya negara terlibat dan melakukan campur tangan dalam setiap aspek kehidupan masyarakat, karena itu sukar membayangkan suatu negara modern saat ini tanpa adanya peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya.<sup>7</sup>

Berdasarkan hal tersebut, maka Hukum Administrasi Negara harus dapat berperan dalam pembangunan nasional di Indonesia sebagai suatu negara *welfare state* modern, dan dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitan

---

<sup>4</sup> V.Hadiyono dalam tulisan yang berjudul *Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya*, dimuat dalam Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan, Vol.1, No.1, Agustus 2020, hlm.23.

<sup>5</sup> Ibid, hlm. 26.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

berfikir seperti ini, maka sudah tepat apa yang dikemukakan Sjachran Basah<sup>8</sup> bahwa inti-hakikat dari Hukum Administarsi Negara adalah : *pertama*, memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, dan *kedua*, melindungi warga negara terhadap sikap-tindak administrasi negara dan melindungi administrasi negara itu sendiri.

VanWijk-Konijnenbelt<sup>9</sup> menyatakan bahwa *administrstiefrecht...het is het juridische instrumentarium voor de overheid die zich actief bemoeit met de samenleving; en aan de andere kant het recht dat de leden van de samenleving invloed op en bescherming tegen diezelfde, zich met hen en hun omgeving bemoeiende overheid moet geven* (hukum adminstrasi merupakan instrumen yuridis bagi penguasa untuk secara aktif terlibat dengan masyarakat; dan pada sisi lain merupakan hukum yang memungkinkan anggota masyarakat mempengaruhi penguasa dan memberikan perlindungan terhadap penguasa).

Dari pendapat di atas, dapat dipahami bahwa peranan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial adalah sebagai berikut : (a) memberikan landasan hukum, standar norma dan nilai bagi administrasi negara (pemerintah) dalam menjalankan kekuasaannya, (b) memperlancar dan memfasilitasi administrasi negara (pemerintah) dalam menjalankan fungsinya melakukan *bestuurszorg* atau *public services*, (c) melindungi hak-hak warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan, dan (d) melindungi administrasi negara (pemerintah) itu sendiri.

## 2. Prinsip Negara Hukum Indonesia

Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup> menyatakan bahwa dalam sejarah modern, gagasan negara hukum itu sendiri dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi, dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang tertinggi. Selanjutnya dikatakan bahwa<sup>11</sup> gagasan, cita, atau ide negara hukum itu, selain terkait dengan konsep *rechtstaat* atau *rule of law*, juga berkaitan dengan *nomocracy*, yang terdiri dari kata *nomos* (norma) dan *cratos* (kekuasaan), sehingga dapat dibandingkan dengan *demos* dan *kratien* dalam demokrasi. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Namun, prinsip kedaulatan hukum atau *rule of law* itu tidak selalu baik, karena hukum itu sendiri dapat dibuat dan ditetapkan secara semena-mena oleh penguasa. Oleh karena itu, di jaman modern sekarang ini, antara konsep negara hukum dan demokrasi itu dianggap saling melengkapi satu sama lain.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Sjachran Basah. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administarsi Negara*. Bandung, Alumnus, 1986, hlm. 5-6.

<sup>9</sup> Van Wijk-Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administrstiefrecht*. Vuga, 'S-Gravenhage, 1984, p.1.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta, PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm. 298.

<sup>11</sup> Ibid, hlm.299.

<sup>12</sup> Ibid, hlm.302.

Terkait dengan itu, S.F.Marbun<sup>13</sup> menyatakan bahwa suatu negara yang menyatakan sebagai negara hukum, dapat dengan mudah tergelincir menjadi negara diktator atau negara pejabat, karena hukum dibuat oleh dan untuk kepentingan penguasa dalam rangka memperluas dan mempertahankan kekuasaannya. Hukum tidak dibuat berdasarkan prinsip keadilan dan tidak untuk melindungi kepentingan rakyat, melainkan untuk kepentingan para pejabat.

B.Arief Sidharta<sup>14</sup> mengemukakan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru, yang meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut :

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum, seperti (a) asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum, (b) asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan, (c) asas non-retroaktif, (d) asas peradilan bebas, independent, imparial, objektif, rasional, adil, dan manusiawi, (e) asas *non-liquet*, dimana hakim dilarang menolak perkara dengan alasan undang-undang tidak ada atau tidak jelas, dan (f) hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam Undang-Undang Dasar;
3. Berlakunya persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*), yang mengandung adanya (a) jaminan persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan, dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut persamaan yang sama bagi semua warga;
4. Asas demokrasi, yang mencakup (a) adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan secara berkala, (b) pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat, (c) semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah, (d) semua tindakan pemerintah terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak, (e) kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat, (f) kebebasan pers dan lalu lintas informasi, dan (g) rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat yang efektif;
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan negara, yang meliputi (a) asas-asas umum pemerintahan yang layak, (b) syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin oleh undang-undang, dan (c) penyelenggaraan pemerintahan secara efektif dan efisien.

Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan bahwa *Negara Indonesia ialah negara hukum*. Makna negara hukum dimaksud adalah *rechtstaat*, bukan *machtstaat* atau negara kekuasaan. Hal ini berarti bahwa yang diidealkan menjadi panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik atau ekonomi. Sehingga negara hukum Indonesia merupakan *rule of law*, *not of man*.

Penyelenggaraan negara dengan prinsip *rule of man* akan menyebabkan terjadinya pemusatan kekuasaan negara ke tangan para elit penguasa, sama halnya pada masa

---

<sup>13</sup> S.F.Marbun. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta, UII Press, 2003, hlm. 6.

<sup>14</sup> Dikutip dari Jimly Asshiddiqie, op.cit, hlm. 306-308.

negara absolut/totaliter atau pada negara polisi. Sebaliknya, penyelenggaraan negara dengan *rule by law* akan menjadikan negara sebagai negara hukum penjaga malam/negara hukum formal/negara hukum dalam arti sempit. Oleh karena itu, pada masa jaman modern sekarang ini, dimana negara berperan aktif dalam semua urusan kesejahteraan sosial (*social service state/welvaarstaat*), maka pelaksanaan prinsip *rule of law* dalam negara hukum Indonesia seyogyanya harus benar-benar memperhatikan aspek substantif dari *rule of law*, yakni keadilan hukum dan keadilan sosial. Inilah yang oleh Wolfgang Friedmann dalam bukunya *Law In Changing Society* disebutnya dengan *rule of law* dalam arti materiel, yaitu *the rule of just law*. Sedangkan *rule of law* dalam arti formal akan menjadikan negara tidak lebih dari sekedar formalitas dari kekuasaan publik yang terorganisir atau *organized public power*.

Untuk mewujudkan hal tersebut bagi negara hukum Indonesia, maka menurut Jimly Asshiddiqie<sup>15</sup> perlu dipahami adanya 13 (tiga belas) prinsip pokok negara hukum yang menjadi pilar utama penyangga berdirinya suatu negara modern sebagai *rechtstaat* atau *rule of law* dalam arti yang sebenarnya, yaitu : (1) supremasi hukum atau *supremacy of law*, (2) persamaan dalam hukum atau *equality before the law*, (3) asas legalitas atau *due process of law*, (4) adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan undang-undang, (5) berfungsinya organ-organ negara yang independen dan saling mengendalikan, (6) peradilan bebas dan tidak memihak, (7) tersedianya upaya peradilan tata usaha negara, (8) tersedianya upaya peradilan tata negara atau *constitutional adjudication*, (9) adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia, (10) bersifat demokratis atau *democratic rule of law/democratische rechtstaat*, sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin, (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara atau *welvaar rechtstaat*, (12) adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya *social control* yang terbuka, dan (13) berketuhanan Yang Maha Esa.

Asas-asas/prinsip negara hukum sebagaimana dikemukakan B.Arief Sidharta dan Jimly Asshiddiqie, menunjukkan adanya pemikiran yang lebih maju dan progresif sesuai dengan perkembangan jaman, yaitu dikaitkannya prinsip negara hukum dengan isu mengenai kesejahteraan sosial serta peran negara dan para pejabatnya untuk bertindak sebagai pelayan publik (*public servant*), sehingga tidak boleh bertindak sebagai penguasa. Hal ini tentu akan berkaitan dengan peran Hukum Administrasi Negara yang berkembang sangat pesat dalam perwujudan tujuan bernegara Indonesia, yaitu dalam rangka merealisasikan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pengaturan dan jaminan mengenai kesejahteraan umum dan kesejahteraan sosial tidak terlepas dari pengaturan di bidang ekonomi, seperti misalnya terdapat dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat tujuan negara, seperti untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial. Untuk mencapai tujuan negara tersebut, maka dirumuskan jaminan mengenai pengelolaan anggaran dan pendapatan negara serta hal-hal lain mengenai keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara (Bab VIII dan Bab VIIIA), dirumuskan jaminan mengenai hak-hak asasi manusia dan warga negara di bidang ekonomi dan kesejahteraan rakyat (Bab XA), didukung oleh bab tentang Pendidikan bagi warga negara Indonesia sebagai subjek pembangunan kesejahteraan tersebut (Bab XIII), dan pengaturan khusus mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial. Semua aturan norma konstitusional

---

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 309-311.

yang disebutkan menunjukkan adanya jaminan konstitusional bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum kesejahteraan atau *welfare state*.

### 3. Perkembangan Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Sosial

Dalam rangka menyelenggaraan tujuan negara, terutama memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial, maka negara melakukan pembangunan di segala bidang. Fokus pembangunan di segala bidang tentu akan berkaitan erat dengan aspek ekonomi dan aspek sosial. Itulah sebabnya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan ciri atau karakter Undang-Undang Dasar 1945 sebagai suatu konstitusi ekonomi, bahkan konstitusi sosial serta konstitusi hijau.<sup>16</sup> Hal ini akan membawa konsekuensi perlunya pembatasan kekuasaan negara dilakukan melalui produk legislasi, guna mengurangi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi warga. Sebagai suatu *welfare state* modern, maka negara kesatuan Republik Indonesia, melalui pemerintah, telah menjadi suatu organisasi yang mandiri di dalam menetapkan kebijakan dan prioritas operasionalisasi pembangunan dalam rangka menyelenggarakan *bestuurszorg* atau *public services*.

Ahli Hukum Administrasi Negara Koentjoro Purbopranoto<sup>17</sup> memberikan perhatian khusus mengenai penyelenggaraan urusan kepentingan umum, dengan menambahkan asas-asas pemerintahan yang baik dan benar sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu asas kebijaksanaan (*sapientia*) dan asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*). Dengan asas kebijaksanaan dimaksudkan bahwa pemerintah di dalam segala sikap-tindaknya : (a) harus selalu berpandangan luas, (b) dapat menghubungkan berbagai gejala yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat, serta (c) harus dapat memperkirakan akibat dari sikap-tindaknya dengan penglihatan jauh ke depan. Dengan perkataan lain, asas kebijaksanaan adalah suatu pandangan jauh ke depan dari pihak pemerintah (*gouverneur c'est prévoir*). Sedangkan asas penyelenggaraan kepentingan umum mengharuskan pemerintah (administrasi negara) menjalankan kekuasaannya untuk mencapai atau memenuhi berbagai kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara, yang mengatasi kepentingan seluruh individu, golongan, dan daerah.

Untuk mengetahui kepentingan umum, maka Prajudi Atmosudirdjo<sup>18</sup> mengemukakan adanya empat teori dasar mengenai kepentingan umum, yaitu : (a) teori keamanan, yang mengutamakan kehidupan yang aman, tertib, dan sentosa bagi masyarakat, (b) teori kesejahteraan, yang fokus kepada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat, baik sandang, papan, pangan, kesehatan, dan kesempatan kerja, (c) teori efisiensi kehidupan, yang mengharuskan masyarakat untuk hidup secara efisien supaya kemakmuran dan produktivitas dapat ditingkatkan, dan (d) teori kemakmuran bersama (*welfare society*), yang menitikberatkan kepada perlunya diciptakan kebahagiaan dan kemakmuran bersama, dimana ketegangan sosial (*social-tensions*) dapat ditanggulangi dengan mantap, serta diikuti dengan upaya pemerataan tingkat pendapatan masyarakat. Hal-hal yang dimaksud di dalam ke-empat teori mengenai kepentingan umum tersebut, kiranya tetap dijadikan acuan bagi pemerintah di dalam penyelenggaraan *bestuurszorg* atau *public services*.

Dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan memajukan kesejahteraan umum di Indonesia sekarang ini, menyebabkan terjadinya perkembangan yang sangat pesat Hukum Administrasi Negara, sehingga Hukum Administrasi Negara semakin luas dan

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*. Op.cit.

<sup>17</sup> Koentjoro Purbopranoto. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung, Binacipta, 1981, hlm.1.

<sup>18</sup> Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 28.

kompleks. Oleh karena itu, Hukum Administrasi Negara tidak boleh dipandang hanya sebagai kaidah/norma hukum semata, melainkan harus dipandang dalam fungsinya yang strategis sebagai sarana yang memperlancar dan memfasilitasi pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Terkait dengan perkembangan Hukum Administrasi Negara, Philipus M.Hadjon<sup>19</sup> menyatakan bahwa : (a) Hukum Adminstrtasi Negara telah berkembang dalam suasana manakala pihak pemerintah telah mulai menata masyarakat, dan dalam kaitan itu menggunakan sarana hukum, umpamanya dengan menerbitkan suatu aturan perundang-undangan tertentu, atau membuat keputusan-keputusan larangan tertentu atau dengan menerbitkan sistem perizinan, (b) perkembangan tersebut membuat Hukum Administrasi Negara tersebar dalam berbagai bidang dan berdiri sendiri, sehingga muncul Hukum Administrasi Negara sesuai dengan tugas-kewajiban pemerintah tertentu yang akan dilaksanakan (Hukum Adminstrasi Negara Khusus), dan (c) perkembangan Hukum Adminstrasi Negara Umum ditandai dengan bergerak dalam tiga tahapan yang jauh dan luas, yakni (i) perkembangan awal, yang terjadi dalam lapangan ilmu pengetahuan hukum sendiri, (ii) tahap kedua, yaitu perkembangan yang dimulai dengan dibentuknya peradilan administrasi, dan (iii) perkembangan tahap ketiga, yaitu dengan membuat suatu undang-undang yang bersifat umum yang berlaku sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan umum.

Terkait dengan pendapat Philipus M.Hadjon di atas, sesungguhnya perbedaan secara tegas antara Hukum Adminstrasi Negara Khusus dan Hukum Administrasi Negara Umum, dalam perkembangannya sekarang ini tidak dapat lagi dipahami secara kaku, dikarenakan peraturan Hukum Adminstrasi Negara sangat kompleks, luas, dan muncul dalam semua sektor.<sup>20</sup> Hal ini disebabkan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) yang diatur di dalam kedua bidang Hukum Administrasi Negara tersebut pada hakikatnya mengatur hubungan hukum antara pemerintah (*overheid*) dengan warga (*burger*), yang merupakan inti pengaturan dari norma hukum dalam lapangan Hukum Administrasi Negara. Yang membedakannya adalah materi muatan atau ihwal urusan atau bidang tata hukum dan badan administrasi negara yang mengurusnya.

Sedangkan sifat khusus (*bijzondere deel*) atau umum (*algemeen*) hanya menunjukkan rumusan norma hukum mengenai materi (bidang tata hukum) yang diatur, misalnya apakah menyangkut bidang tata hukum tertentu yang mempengaruhi atau dijadikan pedoman bagi seluruh sikap-tindak administrasi negara (pemerintah) atau tidak, misalnya bidang perpajakan, kepegawaian, tata ruang, perizinan, dan sebagainya, yang meskipun dilihat dari ruang lingkup materi (bidang tata hukum)nya seperti khusus, tapi dalam praktik pemerintahan tetap harus dipedomani oleh tiap-tiap badan administrasi negara (pemerintah) baik di pusat atau di daerah, termasuk juga harus dipatuhi oleh masyarakat (warga).

Artinya, norma hukum yang tampaknya bersifat khusus/sektoral, tapi juga sesungguhnya merupakan suatu norma hukum yang bersifat umum. Perbedaan sifat khusus atau umum itu hanya untuk membedakan rumusan norma hukum (materi muatan) dan badan administrasi negara yang menjadi *leading-sector* dalam menjalankannya. Sebaliknya, apabila norma hukum pada materi muatan yang diatur bersifat umum, artinya tidak menunjukkan adanya *leading-sector* atau departemen yang mengasuhnya (*objecten van staatszorg*) harus dijalankan oleh/pada badan administrasi

---

<sup>19</sup> Philipus M.Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999, hlm. 29-32.

<sup>20</sup> C.J.N.Versteden. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1984. Lihat pula : H.R.Ridwan dalam buku *Hukum Adminstrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 2006, hlm.41.

negara (pemerintah) tertentu, atau memuat prinsip-prinsip umum tindakan administrasi negara (pemerintah) yang berlaku bagi semua bidang Hukum Administrasi Negara, seperti misalnya pada peraturan perundang-undangan bidang administrasi pemerintahan, pelayanan publik, keterbukaan informasi publik, sistem jaminan sosial, keuangan negara, *omnibus law*, sistem perencanaan pembangunan nasional, dan sebagainya, maka terlihat dengan jelas peraturan perundang-undangan dimaksud merupakan Hukum Administrasi Negara Umum. Hal ini berarti sifat khusus dan umum dari Hukum Administrasi Negara hanya sebagai pembeda dan penanda/penciri keluasan materi muatan yang diatur, sedangkan sifat mengikatnya tetap merupakan kaidah/norma hukum yang mengikat umum (kecuali ditentukan secara khusus).

Dengan bertitiktolak dari uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa perkembangan Hukum Administrasi Negara (baik yang bersifat khusus maupun yang bersifat umum), dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial dan memajukan kesejahteraan umum secara umum, akan menunjukkan corak pengaturan yang menekankan pada percepatan pembangunan nasional (antara lain melalui peraturan perundang-undangan sistem perencanaan pembangunan nasional, keuangan negara, perbendaharaan negara, pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, pedoman penyusunan APBN/APBD, barang milik negara/daerah, dan sebagainya), peningkatan pertumbuhan ekonomi (antara lain melalui peraturan perundang-undangan energi dan sumber daya mineral, agrarian dan tata ruang, kelautan dan perikanan, perkebunan, koperasi, perbankan, lembaga pembiayaan non-bank, BUMN/BUMD, dan sebagainya), peningkatan pelayanan publik (antara lain melalui peraturan perundang-undangan administrasi pemerintahan, pelayanan publik, keterbukaan informasi publik, penyelenggaraan sistem pemerintahan berbasis elektronik, dan sebagainya), peningkatan kesejahteraan sosial (antara lain melalui peraturan perundang-undangan sistem jaminan sosial nasional, BPJS, zakat dan wakaf, bencana alam, dan sebagainya), serta pemajuan kepentingan umum (antara lain melalui peraturan perundang-undangan di bidang transportasi, kepelabuhanan, jalan dan sungai, perairan, pelayaran, dan sebagainya). Dalam kaitan ini, tepat apa yang dikatakan oleh P.de Haan, et.al<sup>21</sup> yang memberi contoh adanya perkembangan Hukum Administrasi Negara Khusus di bidang sosial, yang disebutnya dengan *social bestuursrecht*, disamping adanya *economische bestuursrecht*, *medische bestuursrecht*, *fiscaal bestuursrecht*, dan *recht openbare orde en veiligheid*.

#### 4. Perkembangan Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk<sup>22</sup> : (a) mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta (b) peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana disebutkan di atas, yakni dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan daya saing daerah, dilaksanakan dengan cara meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan memperhatikan aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan

---

<sup>21</sup> P.de Haan, et.al. *Bestuursrecht in de Socialerechtsstaat*. Deel 1, Kluwer-Deventer, 1986,p.84.

<sup>22</sup> Konsideran Menimbang huruf (b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global.<sup>23</sup>

Hal ini berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak berdiri sendiri, melainkan harus memperhatikan hubungan dengan Pemerintah Pusat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Seperti diketahui, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang dibantu oleh Wakil Presiden dan para Menteri,<sup>24</sup> yang disebut dengan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat yang menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,<sup>25</sup> serta melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah.<sup>26</sup> Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah Provinsi dilaksanakan dan dikoordinasikan oleh Menteri, sedangkan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan sebagai wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah Provinsi.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian yang dikemukakan, maka dapat diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lain dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik urusan pemerintahan absolut (urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat), urusan pemerintahan konkuren (urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/Kota, yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah), dan urusan pemerintahan umum (urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan).<sup>28</sup> Urusan pemerintahan konkuren<sup>29</sup> yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah bagi daerah<sup>30</sup>, terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.

Urusan pemerintahan wajib dibedakan dengan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, serta ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial) dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (seperti tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan). Sedangkan urusan pemerintahan pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

---

<sup>23</sup> Konsideran Menimbang huruf (c) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>24</sup> Konsideran Menimbang huruf (a) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>25</sup> Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>26</sup> Ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>27</sup> Ketentuan Pasal 4 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>28</sup> Lihat ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>29</sup> Lihat ketentuan Pasal 11 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>30</sup> Cara pemberian otonomi seperti ini disebut dengan teori *residual power*. Lihat Sirajuddin, et.al dalam buku *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang, Setara Press, 2016, hlm.47-48.

Menilik ketentuan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dikemukakan, maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memperhatikan : (a) hubungan dengan Pemerintah Pusat, (b) dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, (c) dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan daya saing daerah, (d) kebijakan, pembinaan, pengawasan, dan koordinasi dilakukan oleh Pemerintah Pusat, dan (e) dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan konkuren sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Memperhatikan hal tersebut di atas, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia akan sangat tergantung kepada kebijakan, pembinaan, pengawasan, dan koordinasi dari Pemerintah Pusat, yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Akibatnya, perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan mengikuti arah kebijakan, pembinaan, pengawasan, dan koordinasi dari Pemerintah Pusat yang tertuang dalam pelbagai peraturan perundang-undangan dimaksud, baik yang secara langsung merupakan turunan atau bersumber dari konstitusi (Hukum Administrasi Negara Heteronom) maupun peraturan perundang-undangan yang muncul berdasarkan kebutuhan operasional praktik (Hukum Administrasi Negara Otonom) yang ditetapkan oleh badan administrasi negara, atau peraturan perundang-undangan yang mengatur hal-hal yang bersifat sektoral (Hukum Administrasi Negara Khusus) dan peraturan perundang-undangan yang mengatur prinsip-prinsip umum tindakan hukum badan/pejabat administrasi negara yang berlaku umum (Hukum Administrasi Negara Umum).

Perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mendorong pemerintah daerah untuk terus berbenah diri meningkatkan pelayanan, dan mewujudkan segala program pembangunan daerah untuk mewujudkan sebesar-besar kesejahteraan masyarakat, dengan menerapkan prinsip *good governance*. Safri Nugraha, et.al<sup>31</sup> menyatakan bahwa perkembangan mutakhir Hukum Administrasi Negara menunjukkan betapa pentingnya Hukum Administrasi Negara tersebut bagi negara, tidak hanya mengatur internal pemerintahan masing-masing negara, tetapi juga terkait dengan aspek yang berkaitan dengan hubungan antar negara pada era globalisasi, dikarenakan kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi, dan ekonomi. Disamping itu, perkembangan tersebut didorong juga oleh kemajuan tingkat kesejahteraan masyarakat, dan berkembangnya jaringan informasi dan komunikasi, yang menyebabkan makin kuatnya hubungan peradaban antar bangsa serta menyebabkan makin meluasnya pengaruh Hukum Administrasi Negara sebagai suatu perangkat hukum dalam era globalisasi saat ini.<sup>32</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka perkembangan Hukum Administrasi Negara akan menjadi sangat penting, dikarenakan fungsi Hukum Administrasi Negara sebagai instrumen yuridis (*juridische instrumentarium*) dalam merealisasikan tujuan negara Republik Indonesia dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam kaitan ini, S.F.Marbun<sup>33</sup> menyatakan bahwa secara fungsional Hukum Administrasi Negara haruslah berfungsi sebagai berikut : (a) sebagai sarana (instrumen) bagi administrasi negara dalam mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan pelbagai kepentingan dalam masyarakat, (b) memberikan perlindungan hukum kepada warga dan administrasi negara, sehingga tercipta kepastian hukum, (c) mengatur cara-cara partisipasi warga masyarakat dalam

---

<sup>31</sup> Safri Nugraha, et.al. *Hukum Administrasi Negara* (Edisi Revisi). Jakarta, Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm. 2.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> S.F.Marbun. *Hukum Administrasi Negara 1*. Yogyakarta, UII Press, 2012, hlm.58-59.

proses penentuan kebijakan pemerintahan, (d) menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, sehingga terhindar dari perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), perbuatan sewenang-wenang (*willekeur/abus de droit*), dan perbuatan penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*), (e) menjamin akuntabilitas, transparansi, efisiensi, serta meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), (f) membentuk sikap-tindak, pola pikir, dan pola budaya yang demokratis, objektif, dan profesional, dan (g) menyusun dasar-dasar bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik.

P.de Haan, et.al.<sup>34</sup> menyatakan bahwa *het bestuursrecht vervult dus een driedelige functie: norm, instrument, en waarborg* (hukum administrasi memenuhi tiga fungsi : norma, instrumen, dan jaminan). Sebagai norma, maka Hukum Administrasi Negara mengatur dan menentukan penyelenggaraan pemerintahan agar sesuai dengan gagasan negara hukum yang melatarbelakanginya, sebagai instrumen maka penyelenggaraan pemerintahan harus sesuai dengan aturan norma hukum yang berlaku, terutama dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat, sedangkan sebagai jaminan maka penyelenggaraan pemerintahan harus memberikan jaminan keterbukaan, penyelesaian sengketa, dan pengawasan, serta jaminan perlindungan hukum dan jaminan ganti rugi.<sup>35</sup>

Menurut Sjachran Basah<sup>36</sup>, apabila dikaitkan dengan fungsi hukum dalam pembangunan, maka fungsi Hukum Administrasi Negara dalam masa pembangunan menjelma menjadi panca fungsi, sebagai berikut : (a) direktif, yaitu sebagai pengarah (merekayasa) dalam membangun dan membentuk masyarakat adil dan Makmur, (b) integratif, yaitu sebagai alat pembina dan pemersatu bangsa yang majemuk dan pluralistik, (c) stabilitatif, yaitu sebagai pemelihara hasil-hasil pembangunan dan menjaga keselarasan, keserasian, dan keseimbangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, (d) perfektif, yaitu sebagai penyempurna terhadap sikap-tindak administrasi negara dan warga apabila terjadi pertentangan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, dan (e) korektif, yaitu sebagai pengoreksi atas sikap-tindak administrasi negara dan warga apabila terjadi pertentangan hak dan kewajiban untuk mendapatkan keadilan.

Terhadap fungsi Hukum Administrasi Negara sebagaimana dikemukakan oleh Sjachran Basah tersebut, menurut hemat penulis perlu ditambahkan lagi dengan fungsi fasilitatif dan fungsi instrumentatif. Dengan fungsi fasilitatif, dimaksudkan memfasilitasi dan melancarkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan fungsi instrumentatif dimaksudkan sebagai upaya, sarana, dan instrumen bagi administrasi negara dalam mengatur, menyeimbangkan, dan mengendalikan berbagai kepentingan dalam masyarakat.

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Perkembangan pemikiran mengenai tipe negara hukum membawa konsekuensi peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya. Semakin sedikit negara melakukan campur tangan dalam urusan masyarakat, misalnya pada tipe negara hukum *polizei staat* dan *nachwakerstaat*, maka akan semakin kecil pula peranan Hukum Administrasi Negara.

---

<sup>34</sup> P.de Haan, et.al, op.cit, p. 30.

<sup>35</sup> Yudhi Setiawan, et.al. *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Berbagai Kasus Pertanahan)*. Depok, PT.RajaGrafindo Persada, 2017, hlm. 28-31.

<sup>36</sup> Sjachran Basah. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah, Dies Natalis XXIX, Unpad, Bandung, 24 September 1986, hlm.8-9.

Sebaliknya, semakin besar dan semakin aktif campur tangan negara dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, misalnya pada tipe negara *social service state/welfare state/welvaarstaat* maka akan semakin besar pula peranan Hukum Administrasi Negara. Dalam hal ini, Hukum Administrasi Negara berperan untuk memperlancar administrasi negara (pemerintah) dalam menjalankan fungsinya, serta untuk melindungi hak-hak warga dan melindungi administrasi negara (pemerintah) itu sendiri.

2. Prinsip negara hukum Indonesia memenuhi unsur-unsur dari negara hukum secara umum, serta menjamin adanya tujuan negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, mewujudkan kesejahteraan sosial, keadilan ekonomi, keadilan sosial, dan pelayanan publik (*public services*). Sehingga negara hukum Indonesia merupakan suatu negara hukum kesejahteraan (*social service state/welfare state/welvaarstaat*).
3. Perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial sangat pesat, luas, dan kompleks seiring dengan semakin aktifnya negara melakukan campur tangan dalam semua sektor kehidupan masyarakat. Sebagai suatu *welfare state* modern, maka negara hukum kesejahteraan Indonesia telah menjadi suatu organisasi mandiri yang menetapkan kebijakan dan prioritas operasionalisasi pembangunan dalam rangka menyelenggarakan *bestuurszorg* dan *public services*. Hal ini menyebabkan perkembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia tersebar dalam berbagai bidang kehidupan dan pembangunan, baik ekonomi, politik, sosial, budaya, maupun pertahanan dan keamanan, sehingga sulit membedakan dan memisahkan Hukum Administrasi Negara Umum, Khusus, Heteronom, atau Otonom, karena berisikan norma hukum yang saling terkait satu dengan yang lain.
4. Perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengikuti dan seiring dengan penentuan kebijakan pembangunan nasional di segala bidang, pembinaan, pengawasan, dan koordinasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini mendorong pemerintah daerah untuk mempercepat mewujudkan tujuan negara dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan meningkatkan prinsip *good governance* dan pelayanan publik, dengan menggunakan sarana Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian, relevansi perkembangan Hukum Administrasi Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus difungsikan sebagai fasilitatif, instrumentatif, direktif, integratif, stabilitatif, perfektif, dan korektif.

#### Saran-saran

1. Disarankan agar perlu dilakukan kajian mengenai kemungkinan melakukan kodifikasi terbatas dan sektoral (bukan dengan teknik *omnibus* atau untuk semuanya) mengenai Hukum Administrasi Negara, sesuai dengan keterkaitan bidang atau materi yang diatur, guna menghindari tumpang-tindih dan pengulangan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.
2. Disarankan agar badan administrasi negara, termasuk badan-badan yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, membuat standar pelayanan publik, berupa Standar Operasional Prosedur, agar didapat kepastian hukum mengenai standar pelayanan publik yang baik. Standar Operasional Prosedur dimaksud setidaknya berisikan norma mengenai prosedur, persyaratan, kewenangan pejabat yang melayani atau delegasinya, tenggat waktu pelayanan, dan prosedur keberatan dari warga (*public grievances* atau *public claims*).

#### DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

C.J.N.Versteden. *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rij, 1984

- H.R.Ridwan dalam buku *Hukum Adminstrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 2006
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta, PT.Kompas Media Nusantara, 2010
- Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta, PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. *Hukum Adminstrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung, Penerbit NUANSA, 2010
- Koentjoro Purbopranoto. *Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia*. Bandung, Binacipta, 1981
- P.de Haan, et.al. *Bestuursrecht in de Socialerechtsstaat*. Deel 1, Kluwer-Deventer, 1986
- Philipus M.Hadjon. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 1999
- Prajudi Atmosudirdjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Ghalia Indonesia, 1986
- S.F. Marbun dan Saut P. Panjaitan, et. al (editor). *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, UII Press, 2001
- S.F.Marbun. *Hukum Adminstrasi Negara I*.Yogyakarta, UII Press, 2012
- S.F.Marbun. *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta, UII Press, 2003
- Safri Nugraha, et.al. *Hukum Adminstrasi Negara (Edisi Revisi)*. Jakarta, Center For Law And Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007
- Sirajuddin, et.al dalam buku *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang, Setara Press, 2016
- Sjachran Basah. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Adminstrasi Negara*, Orasi Ilmiah, Dies Natalis XXIX, Unpad, Bandung, 24 September 1986
- Yudhi Setiawan, et.al. *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Berbagai Kasus Pertanahan)*. Depok, PT.RajaGrafindo Persada, 2017
- Sjachran Basah. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administarsi Negara*. Bandung, Alumni, 1986
- Van Wijk-Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administrstiefrecht*. Vuga, 'S-Gravenhage, 1984

Jurnal:

- V.Hadiyono dalam tulisan yang berjudul *Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya*, dimuat dalam Jurnal Hukum Politik dan Kekuasaan, Vol.1, No.1, Agustus 2020

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

## PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**Helmanida**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (Purnabakti 2022)  
Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

E-mail: helmanida@fh.unsri.ac.id

### **Abstrak**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan negara hukum . Menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Hukum administrasi negara adalah salah satu hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional secara luas. hal ini berkaitan dengan kekuasaan dan tindakan penguasa dalam melaksanakan pelayanan publik, yang mana sering terjadi permasalahan. Ketika aturan-aturan tidak dilaksanakan secara baik oleh masyarakat maka hukum administrasi dapat memaksakan kehendaknya dengan cara mengeluarkan sanksi.

Kata kunci : negara hukum, hukum administrasi negara, sanksi administrasi

### **Abstract**

*The Republic of Indonesia is a constitutional state. Placing law as the basis of power in carrying out national, state and social activities. State administrative law is one of the laws governing governance and national development broadly. this is related to the power and actions of the authorities in carrying out public services, which often cause problems. When the rules are not implemented properly by the community, administrative law can impose its will by issuing sanctions.*

*Keywords: state law, state administrative law, administrative sanctions*

### **PENDAHULUAN**

Negara kesatuan republik Indonesia adalah negara hukum , hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Pasal ini merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan pada hukum. Negara yang akan mewujudkan harapan besar warga nya agar berkehidupan yang adil, tertib, dan juga makmur sejahtera. Memiliki pengertian menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan negara, pemerintahan, juga kemasyarakatan. Dalam menyelenggarakan tugas-tugas negara, pemerintahan maupun kemasyarakatan terdapat aturan-aturan hukum yang tertulis yang terdapat dalam hukum tata negara, namun dalam mengatur persoalan yang sifatnya teknis yang mana kadang kala belum terhimpun dalam hukum tata negara, maka memerlukan hukum yang lain yaitu hukum administrasi negara.

Hukum administrasi negara menurut J.B.J.M.Ten Berge adalah "hukum negara yang berkaitan dengan kekuasaan dan kegiatan penguasa. Karena kekuasaan dan kegiatan penguasa itu dilaksanakan, lahirlah hukum administrasi negara.<sup>1</sup> Pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa Hukum Administrasi negara lahir untuk mengawasi jalannya kekuasaan penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan kemasyarakatan. Tugas negara (pemerintah) dalam struktur ketatanegaraan modern dan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional membawa konsekwensi terhadap campur tangan pemerintah dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Bentuk campur tangan ini adalah adanya peraturan perundang-undangan di berbagai bidang yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan tugasnya. Dalam hal menjalankan tugas harus pula diikuti dengan penegakkan

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, 2007, hukum administrasi negara, PT.Rajagrafindo Persada, jakarta, hl. 21).

hukum. Sapiro Rahardjo mengatakan penegakkan hukum pada hakikatnya merupakan penegakkan ide-ide tersebut sebagai suatu kenyataan.<sup>2</sup> Namun penegakkan hukum secara konkret adalah ketika penegakkan hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati.<sup>3</sup>

Penegakkan hukum harus dilaksanakan dan ditaati oleh semua subjek hukum dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Namun menurut Soerjono Soekanto yang paling bertanggung jawab dalam penegakkan hukum dalam kaitannya dengan hukum publik yaitu pihak pemerintahlah yang paling bertanggung jawab melakukan penegakkan hukum.<sup>4</sup> Disamping penegakkan hukum tak kalah penting adalah penegakkan sanksi dalam hukum administrasi negara. Suatu pertanyaan, mengapa sanksi sangat diperlukan dalam hukum administrasi negara? Karena Sanksi sangat diperlukan untuk menjamin penegakkan hukum administrasi.<sup>5</sup> Lebih tegas J.B.M. ten Berge mengatakan bahwa sanksi merupakan inti dari penegakkan hukum administrasi.<sup>6</sup>

Selain sanksi dalam hukum administrasi negara terdapat juga pengawasan, jadi pengawasan dan sanksi adalah merupakan sarana dalam menjalankan hukum administrasi dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Pengawasan dapat mengontrol tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam melaksanakan aktivitas pekerjaannya itu dinamakan pengawasan yang preventif, atau pengawasan untuk mengembalikan pada keadaan semula seperti sebelum terjadinya suatu pelanggaran norma hukum itu dinamakan pengawasan represif.

Sanksi administratif peranannya sangat dibutuhkan dalam perkembangan dinamika kehidupan bermasyarakat, baik dalam lingkungan perdagangan, lingkungan hidup, lingkungan industri dan lain sebagainya. Sanksi administratif dapat berbentuk penolakan terhadap suatu pemberian izin ataupun pencabutan izin yang telah diberikan salah satu contoh kegiatan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan dibidang pelayanan publik yaitu masalah "perizinan". Izin dari sudut hukum administrasi negara dikeluarkan oleh organ pemerintah yang merupakan suatu keputusan tata usaha negara berdimensi yuridis antara pemerintah dan warganya yang memuat suatu perihal yang bersifat final, individual dan konkret.

Mengenai masalah perizinan, penerapannya dalam masyarakat dapat terpenuhi atau tidak terpenuhi. Tidak ada persoalan apabila perizinan terpenuhi syarat-syaratnya. Terjadi permasalahan apabila perizinan tadi tidak terpenuhi persyaratan, kewajiban, dan larangan-larangannya, maka akan terjadi pelanggaran. Berbagai sikap tindak dan kepatuhan dalam masyarakat sangat memungkinkan akan terjadinya pelanggaran. Dengan terjadinya pelanggaran dalam bidang perizinan maka akan timbul apa yang dinamakan "sanksi administrasi dalam hukum administrasi negara".

## PEMBAHASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, maka dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat harus berdasarkan pada hukum. Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato dan didukung oleh muridnya Aristoteles, yang

---

<sup>2</sup> Ridwan, hlm.306.

<sup>3</sup> Sjachrabn Basah, Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1992, hlm.14.

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang mempengaruhi Penegakkan hukum, Jkt, Rajawali Press, 1983, hlm. 4-5.

<sup>5</sup> P. Nicolai, et.al. *Betuursrecht*. Amsterdam, 1994, hlm.467.

<sup>6</sup> .B.M.ten Berge, *Besturen Door de Overheid*. Deventer : W.E.J.Tjeenk Willink, 1996, hlm.

menuliskan nya dalam buku *Politica*, menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>7</sup>

Namun munculnya negara hukum masih samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali pada abad ke-19 dengan munculnya konsep *rechtstaat* dari Freiderich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum adalah : " perlindungan hak-hak asasi manusia, pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan".<sup>8</sup>

Konsep negara hukum diatas menempatkan hak hak individu menempati prioritas yang utama untuk dilindungi. Menimbulkan pertanyaan, mengapa hak hak individu mendapatkan prioritas yang utama? Hal ini diilhami oleh suatu kenyataan sejarah pada abad 14-15 kekuasaan negara berada pada satu tangan raja sehingga membawa bencana terlanggarnya hak-hak asasi manusia. Oleh sebab itu diadakan lah pembagian atau pemencaran kekuasaan , antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, sehingga antar lembaga bisa saling kontrol. Terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia ini menempatkan pemerintah sebagai pihak yang paling aktif dan paling utama untuk menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas kehidupan dan kesejahteraan rakyat. Dengan aktifnya pemerintah dalam pergaulan kehidupan rakyatnya maka lapangan pekerjaan pemerintah pun semakin banyak dan sangat luas dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*).

Dalam perkembangan dewasa ini, menurut Jimly Asshiddiqie, berbagai bidang hukum yang dikategorikan termasuk ke dalam rumpun hukum administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara, mencakup bidang-bidang, seperti : hukum administrasi kepegawaian, hukum perburuhan dan hukum ketenagakerjaan, hukum administrasi kependudukan, hukum keimigrasian, hukum perpajakan, hukum transportasi udara, hukum transportasi laut, hukum transportasi darat, hukum adminstrasi perdagangan, bea dan cukai, hukum perindustriàn, hukum administrasi kehutanan dan perkebunan, hukum admintrasi moneter dan perbankan, hukum fiskal dan anggaran (pusat dan daerah), hukum administrasi lingkungan, hukum administrasi pendidikan, hukum administrasi ilmu pengetahuan dan teknologi, hukum administrasi kesehatan, hukum administrasi kesejahteraan dan pelayanan sosial, hukum administrasi informasi dan telematika, hukum administrasi hukum, dan lain sebagainya. Semua aspek pengaturan dan penetapan hukum dalam rangka pelayanan umum (*public services*) oleh para pejabat administrasi publik atau para pejabat administrasi negara (*public administration*) dalam bidang -bidang tersebut merupakan persoalan hukum administrasi negara.<sup>9</sup>

Luasnya rumpun hukum administrasi negara membuat Aktifnya pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, maka membawa konsekwensi pula terhadap hukum administrasi negara untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap penting untuk melayani masyarakat walaupun belum diatur oleh undang-undang. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh administrasi negara ini akan melahirkan hukum tidak tertulis atau konvensi. Menurut ridwan HR, dikalangan penulis hukum administrasi, hukum administrasi tidak tertulis ini berwujud asas-asas umum pemerintahan yang layak (*algemeen beginselen van behoorlijk bestuur*).<sup>10</sup> Asas-asas umum pemerintahan yang layak ini antara lain asas keseimbangan, asas kepastian hukum, asas kecermatan.

Dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan rakyat tersebut pemerintah dapat melakukan pemaksaan terhadap rakyatnya. Dengan cara penegakkan hukum secara hukum administrasi negara, yaitu dengan cara pengawasan dan penerapan sanksi. pemaksaan dalam

---

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2007, Jkt RajaGrafindo Persada, hlm.2.

<sup>8</sup> Ridwan Hr, hlm. 3.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2014, jakarta, Rajawali Pers, hlm.69-70.

<sup>10</sup> Ridwan HR, hlm.64.

administrasi negara ini merupakan suatu "sanksi" yang dapat diterapkan terhadap suatu pelanggaran atas suatu peraturan perundang-undangan sebagai bagian yang penting dalam hukum. Macam-macam sanksi dalam hukum administrasi, yaitu : paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*), penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi, pembayaran dll), pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*), pengenaan denda administratif (*administrative boete*).<sup>11</sup>

Menurut Philipus M.Hadjon, "pada umumnya tidak ada gunanya memasukkan kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan bagi para warga didalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, ketika aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara. Salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku para warga ini adalah dengan sanksi. Oleh karena itu sanksi merupakan bagian yang melekat pada norma hukum tertentu.<sup>12</sup> Namun tindakan pemaksaan pemerintah dibatasi pula oleh asas-asas umum pemerintahan yang layak, antara lain asas kepastian hukum, asas kebijaksanaan, asas bertindak cermat. Dalam hal ini akan dihubungkan antara sanksi dan perizinan. mengapa dipilih izin dalam hal penerapan sanksi?

Karena perizinan merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam kaitannya dengan hukum administrasi negara. Dikutip dari buku Ridwan HR, Bagir Manan mengatakan "izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang". J.B.J.M ten Bergen mengatakan "Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga".<sup>13</sup> Pada saat pemerintah menghadapi suatu kasus pelanggaran hukum administrasi negara, sebagai contoh pelanggaran terhadap ketentuan perizinan, maka pemerintah harus menggunakan asas kepastian hukum, asas kebijaksanaan, asas bertindak cermat, untuk mengambil tindakan apakah pelanggaran izin tersebut sifatnya substansial atau tidak.

Dikutip dari Ivan Fauzani Raharja, contoh pelanggaran : a) tidak bersifat substansial , seseorang mendirikan rumah tinggal di daerah pemukiman, akan tetapi orang tersebut tidak memiliki izin bangunan (IMB). Maka dalam hal ini, pemerintah tidak sepatutnya langsung menggunakan paksaan pemerintahan, dengan cara membongkar rumah tersebut. Terhadap pelanggaran yang tidak bersifat substansial ini masih dapat dilegalisasi. Pemerintah harus memerintahkan kepada orang yang bersangkutan untuk mengurus IMB. Jika orang tersebut, setelah diperintahkan dengan baik, tidak mengurus izin, maka pemerintah bisa menerapkan *bestuursdwang*, yaitu pembongkaran. b). Pelanggaran yang bersifat substansial, seseorang membangun rumah dikawasan industri atau seseorang pengusaha membangun industri di kawasan pemukiman penduduk, yang berarti mendirikan bangunan tidak sesuai dengan tata ruang atau rencana peruntukkan (*betemming*) yang telah ditetapkan pemerintah dapat langsung menetapkan *bestuursdwang*. Dengan demikian mengenai penegakkan hukum administrasi yang baik di Indonesia, ada beberapa point yang penting diperhatikan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas dan dalam melakukan suatu tindakan hukum, yaitu melakukan pengawasan, bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada undang-undang

---

<sup>11</sup> Ridwan HR, hlm.319.

<sup>12</sup> Philipus M.Hadjon, et al Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Jogyakarta, Gajah Mada University Press, 1993, hlm. 245.

<sup>13</sup> Ridwan HR, hlm.208.

yang ditetapkan secara tertulis, mengadakan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan juga penerapan saksi pemerintahan.<sup>14</sup>

Penegakkan sanksi administrasi yang lain misalnya mengenai PNS atau aparatur sipil negara yang bolos setelah libur lebaran yang mana para ASN seharusnya sudah mulai untuk aktif bekerja kembali setelah cuti bersama terkait hari raya Idul Fitri 1440 H yang diatur oleh Keputusan Presiden / Keppres No.13 Tahun 2019 tertanggal 27 Mei 2019, liburnya tanggal 3,4 dan 7 Juni sehingga tanggal 10 Juni itu merupakan hari kerja. Namun masih saja ada ASN yang bolos hal ini akan terganggunya pelayanan terhadap masyarakat. bagi ASN yang bolos akan dikenakan sanksi sesuai PP No.53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS, perbuatan membolos melanggar Pasal 3 ayat 17 yaitu tidak menaati peraturan kedinasan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Hukuman yang dijatuhkan adalah hukuman disiplin ringan, sedang dan berat, ini merupakan sanksi administrasi. Hukuman disiplin ringan, berupa teguran lisan, teguran tertulis, dan pernyataan tidak puas secara tertulis. Hukuman sedang yaitu penundaan kenaikan gaji berkala selama 1 tahun, penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun, dan penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 tahun. Sedangkan hukuman berat yaitu penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS, dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Seperti yang dikatakan oleh bapak Philipus diatas, tidak ada gunanya memaksakan kewajiban dan larangan kepada warga dalam hal ini PNS yg bolos ketika Kepres sudah memberikan kelonggaran untuk libur Idul Fitri namun tetap saja membolos, maka salah satu instrumen untuk memaksakan tingkah laku PNS ini adalah dengan "sanksi yang diatur oleh PP No.53 Tentang Disiplin PNS yang bolos"

Penegakkan sanksi administrasi dalam bidang kesehatan, sebagaimana yang terjadi pada bulan maret 2020 dunia dilanda wabah penyakit baru yaitu wabah Covid-19 (Coronavirus disease 2019) adalah merupakan penyakit menular yang disebabkan oleh coronavirus yaitu virus baru yang terjadi di Wuhan Tiongkok pada bulan desember 2019. Virus ini masuk ke Indonesia pada tanggal 2 Maret 2020. Virus ini menyerang sistem pernafasan yang ringan hingga infeksi paru-paru yang berat hingga kematian. Pengendalian wabah virus Covid-19 sangat tergantung dari kesiapan dari pemerintah dalam pengendalian virus ini, untuk itu perlu adanya fasilitas yg menunjang bagi tenaga kesehatan, juga masyarakat salah satunya yaitu dengan adanya alat pelindung diri (APD).

Garda yang terdepan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang terkena wabah virus covid 19 ini salah satunya adalah tenaga kesehatan. Mereka mengorbankan waktu, tenaga, serta bekerja semaksimal mungkin untuk mengendalikan pandemi Covid 19, maka diperlukan suatu sarana dan prasarana yang harus disiapkan oleh pemerintah untuk mereka bekerja dengan resiko yang tinggi. Pada awal mewabahnya Covid 19 tenaga medis belum semuanya dilengkapi dengan APD (alat pelindung diri), sehingga banyak yang terpapar Covid 19. Dalam hal ini pemerintah harus menjamin hak hak warga negara nya seperti memenuhi hak2 tenaga kesehatan dalam bekerja dengan melengkapi alat pelindung diri .

Perlindungan hukum harus didapatkan oleh tenaga kesehatan, seperti yang telah diatur dalam UUD 1945 yaitu Pasal 28 D ayat (1) , UU Tentang Tenaga Kesehatan No 36 Tahun 2014, PP No.47 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahasakitan. Tercatat ada 1.891 tenaga kesehatan yang meninggal dunia sepanjang pandemi Covid 19 (penulis tidak mengambil sample bulan desember 2021 dan mengambil sample pada bulan Agustus 2021 karena wabah Covid-19 mencapai puncak nya di Indonesia yaitu bulan Juni, Juli). Dengan

---

<sup>14</sup> Ivan Fauzani Raharja, Penegakkan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan, (Jurnal Inovatif Volume VII No. II: JAKARTA, 2014, hlm.125.

rincian sebagai berikut : 640 dokter, 637 perawat, 377 bidan, 98 dokter gigi, 34 ahli gizi, 33 ahli teknologi laboratorium, 13 ahli kesehatan.<sup>15</sup> Berdasarkan data kematian tenaga medis yang meninggal dunia , maka pemerintah dalam menangani tenaga kesehatan selain memberi perlindungan hukum juga harus memberikan berbagai fasilitas untuk menunjang mereka bekerja dilapangan dan untuk mewujudkan derajat kesehatan yang setinggi tingginya bagi tenaga medis.

Dengan data kematian diatas, pemerintah dapat terkena sanksi administrasi apabila pihak rumah sakit pemerintah maupun rumah sakit swasta melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah No.47 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahaakitan Pasal 27 huruf s menyebutkan " setiap rumah sakit mempunyai kewajiban berupa melindungi dan memberikan bantuan hukum bagi semua petugas rumah sakit dalam melaksanakan tugas" yang dimaksud dengan melindungi disini salah satunya menyediakan alat pelindung diri (APD) yang diperlukan oleh petugas medis dalam bekerja. Pelanggaran atas kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 huruf s dapat dikenakan " Sanksi Administratif berupa yaitu :

- a. Teguran
- b. Teguran tertulis
- c. Denda dan /atau
- d. Pencabutan perizinan rumah sakit.

Demikian lah beberapa penjelasan mengenai sanksi administrasi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan, sanksi harus dapat dipaksakan untuk mengatur tingkah laku dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan seiring dengan dinamika perkembangan kehidupan masyarakat masa kini, dimana segala bentuk usaha besar dan kecil bertambah memainkan peranan yang penting didalam kehidupan masyarakat, maka sanksi administratif semakin memainkan peranan yang penting.<sup>16</sup> Menurut penulis begitu penting nya " sanksi dalam hukum administrasi" dengan perkembangan zaman saat ini, sanksi administrasi diperlukan untuk menegakkan hukum administrasi, dan dapat dipaksakan terhadap tingkah laku dalam hidup bernegara dan bermasyarakat.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum.
2. Hukum administrasi negara mengawasi jalannya tugas negara, pemerintahan dan kemasyarakatan.
3. Macam-macam sanksi dalam hukum administrasi negara, yaitu paksaan pemerintahan, penarikan kembali keputusan yang menguntungkan (izin, subsidi,pembayaran), pengenaan uang paksaan oleh pemerintah, pengenaan denda administratif.
4. Pelanggaran dalam hukum administrasi ada yang bersifat tidak sustansial maka tindakan pemerintah masih dapat melegalisasi thhadap hal tersebut, dan ada yang bersifat substansiàl maka pemerintah dapat menetapkan bestuursdwàng atau paksaan.
5. Sanksi administrasi sangat diperlukan untuk menegakkan hukum administrasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

---

<sup>15</sup> Berdasarkan laporan jumlah tenaga medis yang meninggal dunia per 17 Agustus 2021, BBC NEWS Indonesia, <https://www.bbc.com/indonesia...diakses> 27 desember 2021 pukul 8.30.

<sup>16</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidarta, Pengantar Ilmu Hukum, Bandung, Alumni, 2000, hlm.47.

- Ivan Fauzani Raharja, Penegakkan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan, Jurnal Inovatif VII No. II, Jkt, 2014.
- Jimly Asshiddiqy, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, RajaGrafindo Persada, Jkt, 2014.
- Juniarso & Achmad Sodik, Hukum Tata Ruang dalam konsep kebijakan otonomi daerah, Nuansa Cendekia, Bdg, 2016.
- J.B.M.ten Berge, Besturen Door de Overheid.Deventer: W.E.J.Tjeenk Willink, 1996.
- Nicolai, et.al. Bestuursrecht.Amsterdam,1994.
- Philipus M.Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gajah Mada University Press, Jogjakarta, 1994.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, RajaGrafindo Persada, Jkt, 2007.
- Syachran Basah, Perlindungan Hukum atas SikapTindak Administrasi Negara, Bandung, Alumni, 1992.
- Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, Jkt, Rajawali Press, 1983.

#### Peraturan

##### Undang - Undang

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2017, PT. Grasindo, Jakarta.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang No.36 Tahun 2014 Tentang Tenaga Kesehatan
- Peraturan Pemerintah No.53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.47 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perumhaskitan.
- Keppres No. 53 Tahun 2019 Tentang Cuti Lebaran ASN.

#### Sumber lain

- BBC News Indonesia, 1891 Tenaga Kesehatan Meninggal Dunia Per 17 Agustus 2021, <https://www.BBC.Com/indonesia...>, diakses 28 desember 2021 pulul 8.30.

## PERKEMBANGAN KOMPETENSI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

**Ahmaturrahman**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: ahmaturrahman@yahoo.co.id

### **Abstrak**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah 2 (dua) kali mengalami perubahan, yaitu : pertama diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan kedua diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sampai dengan sekarang. Perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, mengenai Kompetensi Relatif, yaitu, istilah “Kotamadya” dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 berubah menjadi “Kota” dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Sedangkan Kompetensi Absolut, yaitu dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, huruf (d) kata “atau”, huruf (f), istilah “Angkatan Bersenjata Republik Indonesia” dan huruf (g), istilah “Panitia Pemilihan” diubah dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, huruf (d) menjadi kata “dan”, huruf (f) menjadi istilah “Tentara Nasional Indonesia”, dan huruf (g) berubah menjadi istilah “Komisi Pemilihan Umum”. Perubahan ini disesuaikan dengan perubahan nama kelembagaan negara di Indonesia, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia diubah menjadi Tentara Nasional Indonesia dan Panitia Pemilihan diubah menjadi Komisi Pemilihan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka (3) dan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menjadi ketentuan Pasal 1 angka (9) dan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang isinya tidak berubah. Perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengenai perubahan kata, istilah dan angka saja dalam Pasal pada Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, dan tidak merubah isi atau substansi dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

**Kata Kunci :** Kompetensi, Peradilan Tata Usaha Negara, Perkembangan

### **Abstract**

*Law Number 5 of 1986 concerning the State Administrative Court has been amended 2 (two) times, namely: the first was amended by Law Number 9 of 2004 and the second was amended by Law Number 51 of 2009. This paper aims to explain development or change in the Competence of the State Administrative Court, since the enactment of Law Number 5 of 1986 until now. Development or change in the Competence of the State Administrative Court, regarding Relative Competence, namely, the term "Municipality" in Article 6 paragraph (1) of Law Number 5 of 1986 changed to "City" in Article 6 paragraph (1) of Law Number 9 2004. While Absolute Competence, namely in Article 2 of Law Number 5 of 1986, letter (d) the word "or", letter (f), the term "Armed Forces of the Republic of Indonesia" and letter (g), the term "Election Committee " amended in Article 2 of Law Number 9 of 2004, letter (d) becomes the word "and", letter (f) becomes the term "Indonesian National Army", and letter (g) changes to the term "General Election Commission". This change was adjusted to the change in the name of state institutions in Indonesia, namely the Armed Forces of the Republic of Indonesia was changed to the Indonesian National Army and the Election Committee was changed to the General Election Commission. The provisions of Article 1 point (3) and Article 1 point (4) of Law Number 5 of 1986, become the provisions of Article 1 point (9) and Article 1 number (10) of Law Number 9 of 2004 whose contents have not changed. The development or change in the Competence of the State Administrative Court is only regarding changes in words, terms and numbers in the Article on the Law concerning the State Administrative Court, and does not change the content or substance of the Competence of the State Administrative Court.*

**Keywords:** Competence, State Administrative Court, Development

## PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib. Dalam tata kehidupan yang demikian itu, dijamin persamaan hak dan kedudukan warga negara dalam hukum. Akan tetapi, pelaksanaan pelbagai fungsi untuk menjamin kesamaan kedudukan hak perorangan dalam masyarakat harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, sehingga tercapai keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara kepentingan perorangan dengan kepentingan masyarakat atau kepentingan umum.

Usaha untuk mencapai tujuan tersebut, sesuai dengan sistem yang dianut dalam UUD NRI 1945, maka Presiden Republik Indonesia dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), pada tanggal 29 Desember 1986 mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya penulis singkat dengan "PERATUN") yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 3344. Pasal 144 menentukan bahwa undang-undang ini dapat disebut "Undang-Undang Peradilan Administrasi Negara".

Dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini berdasarkan konsiderans menimbang adalah : a. bahwa negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram,serta tertib, yang menjamin persamaan kedudukan warga masyarakat dalam hukum, dan yang menjamin terpeliharanya hubungan yang serasi, seimbang, serta selaras antara aparatur di bidang Tata Usaha Negara dengan para warga masyarakat; b. bahwa dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut,dengan jalan mengisi kemerdekaan melalui pembangunan nasional secara bertahap, diusahakan untuk membina, menyempurnakan, dan menertibkan aparatur di bidang Tata Usaha Negara, agar mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih, serta berwibawa,dan yang dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat; c. bahwa meskipun pembangunan nasional hendak menciptakan suatu kondisi sehingga setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan,dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan,perselisihan, atau sengketa antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat yang dapat merugikan atau menghambat jalannya pembangunan nasional; d. bahwa untuk menyelesaikan sengketa tersebut diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan,kebenaran, ketertiban, dan kepastian hukum, sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat, khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat; e. bahwa sehubungan dengan pertimbangan tersebut,dan sesuai pula dengan Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha. Negara<sup>1</sup>.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut, pada tanggal 29 Maret 2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimuat dalam LNRI Tahun 2004 Nomor 3 dan TLNRI Nomor 4380. Dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 ini berdasarkan konsiderans menimbang adalah : a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan

---

<sup>1</sup>Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan; b. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan; c. bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>2</sup>

Kemudian Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 ini pada tanggal 29 Oktober 2009, diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dimuat dalam LNRI Tahun 2009 Nomor 160 dan TLNRI Nomor 5079. Dasar pertimbangan dibentuknya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 ini berdasarkan konsiderans menimbang adalah : a. bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan sehingga perlu diwujudkan adanya lembaga peradilan yang bersih dan berwibawa dalam memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat; b. bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>3</sup>

Pemerintah melalui aparturnya di bidang Tata Usaha Negara (TUN), seharusnya berperan positif aktif dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya itu, Pemerintah wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat masyarakat pada umumnya dan hak serta kewajiban asasi warga masyarakat pada khususnya. Oleh karena itu, Pemerintah wajib secara terus menerus membina, menyempurnakan dan menertibkan aparatur di bidang tata usaha negara supaya mampu menjadi alat yang efisien, efektif, bersih serta berwibawa dan dalam melaksanakan tugasnya selalu berdasarkan hukum dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian untuk masyarakat.

Sehubungan dengan itu, pemerintah berwenang untuk melakukan perbuatan Tata Usaha Negara yang dapat dikelompokkan dalam 3 (tiga) macam perbuatan, yaitu mengeluarkan keputusan (*beschikking*), mengeluarkan peraturan (*regelling*), dan melakukan perbuatan materiil (*materiele daad*).<sup>4</sup>

Meskipun pembangunan nasional bertujuan untuk menciptakan kondisi setiap warga masyarakat dapat menikmati suasana ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan, akan tetapi dalam pelaksanaannya ada kemungkinan timbul benturan kepentingan (perselisihan) atau sengketa antar aparat pemerintah (badan atau pejabat TUN) dengan warga masyarakat.

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,

---

<sup>2</sup>Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004

<sup>3</sup>Konsiderans Menimbang Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009

<sup>4</sup>Padmo Wahyono, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Penjelasan*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1987). hlm. 13.

baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>5</sup> Dengan demikian, unsur sengketa tata usaha negara adalah : 1) subjek atau pihak-pihak yang bersengketa ialah orang atau badan hukum perdata (privat) sebagai penggugat disatu pihak dan badan atau pejabat tata usaha negara sebagai tergugat dilain pihak, 2) objek sengketa ialah keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara.<sup>6</sup> Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>7</sup>

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sampai dengan sekarang.

Istilah kompetensi berasal dari bahasa Latin, yaitu *competentia*, yang berarti *het geen aan iemand toekomt*, yang diartikan dengan “apa yang menjadi wewenang seseorang”.<sup>8</sup> Selanjutnya istilah itu diterjemahkannya, bahwa kompetensi adalah sebagai kewenangan, kekuasaan, atau hak yang dikaitkan dengan badan yang menjalankan kekuasaan kehakiman, sehingga badan itu menjadi berwenang.<sup>9</sup>

Menurut W.J.S Poerwadarminta, kompetensi atau kewenangan adalah kekuasaan untuk menentukan atau memutuskan suatu hal.<sup>10</sup> Dengan demikian kompetensi adalah merupakan pemberian (*atributie*) dan/atau pembagian (*distributie*) kekuasaan, kewenangan atau hak untuk mengadili kepada badan atau pengadilan yang melakukan peradilan.

Ilmu hukum mengenal ada 2 (dua) macam kompetensi, yaitu kompetensi absolute dan kompetensi relatif. Kompetensi absolute adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan lain, baik dalam lingkungan peradilan yang sama (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi), maupun dalam lingkungan peradilan lain (Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama). Biasanya kompetensi absolute ini tergantung pada isi gugatan, yaitu nilai pada gugatan. Wewenang absolute ini disebut juga atribusi kekuasaan kehakiman.<sup>11</sup> Jadi kompetensi absolute ini berdasarkan materi atau objek perkaranya. Sedangkan kompetensi relatif adalah wewenang pengadilan untuk memeriksa perkara tertentu yang dikaitkan dengan pembagian wilayah hukum suatu pengadilan. Kompetensi relatif ini berkaitan dengan wilayah hukum suatu pengadilan. wewenang relatif ini disebut juga distribusi kekuasaan kehakiman.<sup>12</sup>

## PEMBAHASAN

### Kompetensi PERATUN dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

#### 1. Kompetensi Relatif PERATUN

Untuk membahas kompetensi relatif ini, harus dihubungkan dengan tempat kedudukan pengadilannya sendiri ataupun dengan pihak-pihak yang berperkara.

---

<sup>5</sup>Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

<sup>6</sup>Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta:PT Sinar Grafika, 1991). hlm. 47

<sup>7</sup>Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

<sup>8</sup>Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Bdan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung:Alumni, 1985). Hlm. 65

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta:Balaipustaka, 1982). hlm. 518.

<sup>11</sup>Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta:Liberty, 2002). hlm. 78.

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 80.

Kompetensi Relatif PERATUN yang dikaitkan dengan pengadilan itu sendiri, diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di **Kotamadya** atau Ibukota Kabupaten, dan daerah hukumnya meliputi wilayah **Kotamadya** atau Kabupaten;
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi;

Sedangkan Kompetensi Relatif PERATUN yang berkaitan dengan pihak-pihak diatur dalam Pasal 54 ayat (1), sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat;
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan;
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta;
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menentukan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (Sembilan Puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

## 2. Kompetensi Absolut PERATUN

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Kompetensi absolut PERATUN dapat dilihat dari sudut adanya pangkal sengketa, yaitu berhubung dikeluarkannya penetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Lalu timbul pertanyaan, tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Pemerintah) yang bagaimanakah yang menjadi Kompetensi Absolut dari PERATUN ?

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Dengan demikian, yang menjadi kompetensi absolut PERATUN adalah sengketa Tata Usaha Negara (sesuai dengan objeknya), yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara,

baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dengan demikian, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan dasar lahirnya atau timbulnya Sengketa Tata Usaha Negara.<sup>13</sup>

Menurut Benyamin Mangkudilaga, yang dapat digugat atau menjadi sengketa di depan Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh suatu badan atau pejabat tata usaha negara berdasarkan suatu perundang-undangan yang berlaku yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Hal-hal yang diajukan sebagai sengketa itu haruslah berada dalam lapangan hukum publik, bukan terletak dalam lapangan hukum privat.<sup>14</sup>

Disamping adanya ketetapan tertulis, yang menjadi pangkal sengketa ternyata menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, masih terdapat suatu perbuatan tidak tertulis yang dianggap merupakan ketetapan tertulis, seperti yang diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang menentukan apabila badan atau pejabat tata usaha negara **tidak mengeluarkan keputusan** yang dimohonkan kepadanya, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut **disamakan** dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Jadi sikap diam atau sikap tidak menangani (tidak mengeluarkan keputusan) oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terhadap suatu permohonan, disamakan dengan sikap mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang berisi penolakan atas permohonan yang bersangkutan.<sup>15</sup>

Pangkal sengketanya adalah karena adanya ketetapan tertulis. Meskipun demikian, tidak berarti semua keputusan tata usaha negara itu dapat dijadikan objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, karena di dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ditentukan bahwa keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara itu harus memenuhi syarat, yaitu bersifat konkret, individual dan final.

Bersifat konkret artinya objek yang diputuskan dalam keputusan tata usaha negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau setidaknya-tidaknya dapat ditentukan, umpamanya keputusan mengenai izin membuat bangunan rumah bagi si-A, izin usaha bagi si-B, pemberhentian si-C sebagai pegawai.

Bersifat individual, artinya keputusan tata usaha negara itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi ditujukan kepada orang atau orang-orang tertentu (tertentu baik alamat maupun hal yang dituju). Kalau yang dituju itu lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu disebutkan. Umpamanya keputusan tentang pembuatan atau pelebaran jalan yang menggusur tanah beberapa orang, maka harus dilampiri lampiran yang menyebutkan nama-nama orang yang tanahnya digusur tersebut (terkena keputusan tersebut).

Bersifat final, artinya sudah definitive, tidak memerlukan persetujuan lagi, baik dari instansi atasan, maupun dari instansi lain yang terkait dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Keputusan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final atau definitif, karenanya belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan. Umpamanya keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri baru yang masih memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara.

---

<sup>13</sup>Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008). Hlm. 318.

<sup>14</sup>Benyamin Mangkudilaga, *Kompetensi Relatif dan Absolut Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung:Angkasa, 1986).

<sup>15</sup>A. Soedjadi, "Mengenali Peradilan Tata Usaha Negara dalam Negara Hukum Republik Indonesia", *Varia Peradilan Tahun VI Nomor 62*, (Jakarta:IKAHI, 1990). hlm. 99.

Disamping itu pula, badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan harus mempunyai wewenang untuk itu berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Apabila tidak, maka keputusan itu bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara sebagai objek Peradilan Tata Usaha Negara dan apabila ada orang atau badan hukum perdata yang menderuta akibatnya, maka orang atau badan hukum perdata tersebut dapat menggugurkannya di muka pengadilan di lingkungan Peradilan Umum.<sup>16</sup>

Mengapa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 itu menekankan kompetensinya pada Keputusan Tata Usaha Negara tertulis ?. Alasannya adalah disebabkan karena keputusan Tata Usaha Negara tidak tertulis itu sukar untuk dijadikan pegangan, dan sulit untuk dibuktikan, lagi pula mudah untuk disangkal oleh salah satu pihak jika timbul sengketa antara mereka.

Pengertian “penetapan tertulis” terutama menunjuk kepada bentuk keputusan (penetapan) yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukanlah bentuk formalnya, seperti surat keputusan pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian, oleh karena itu sebuah memo atau nota dapat memenuhi syarat tertulis tersebut dan akan merupakan suatu keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, apabila sudah jelas (a). Badan mana yang mengeluarkannya, (b). Maksud serta mengenai hal apa isi tulisan itu, (c). Kepada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menetapkan adanya 7 (tujuh) macam keputusan Tata Usaha Negara yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata. Misalnya, suatu keputusan TUN yang menetapkan penjualan (jual beli) rumah dinas suatu instansi pemerintah tertentu kepada penghuninya yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum. Misalnya, keputusan yang mengandung perencanaan atau yang merupakan penunjukkan suatu daerah tertentu sebagai daerah industry;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan. Yaitu keputusan yang untuk dapat berlaku masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain.  
Misalnya, keputusan pengangkatan seorang pegawai negeri baru yang masih memerlukan persetujuan dari Badan Administrasi Kepegawaian Negara;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.  
Misalnya, jaksa amengeluarkan surat perintah agar terhukum memberikan bukti pembayaran perawatan korban; penuntut umum mengeluarkan surat perintah penahanan terhadap tersangka; perintah jaksa ekonomi untuk melakukan penyitaan barang-barang terdakwa dalam perkara tindak pidana ekonomi;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.  
Misalnya, berdasarkan putusan atau hasil pemeriksaan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, badan pertanahan mencabut suatu sertifikat atas nama A dan menerbitkan sertifikat baru atas nama B, keputusan pemecatan seorang notaries oleh Menteri Kehakiman, setelah menerima usul Ketua Pengadilan

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 96.

Negeri atas dasar kewenangannya menurut Pasal 54 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986;

- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Hal ini dikecualikan oleh karena dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1953 dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1958 ditentukan bahwa sengketa Tata Usaha Negara di lingkungan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan soal militer harus diperiksa, diputus, dan diselesaikan oleh Peradilan Tata Usaha Militer;

- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Subjek atau pihak-pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata sebagai penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat.<sup>17</sup>
2. Objek sengketa adalah keputusan Tata Usaha Negara yang berupa “penetapan tertulis” yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang.<sup>18</sup>
3. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.<sup>19</sup>
4. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkret, individual dan final (definitif), yang menimbulkan akibat hukum (hak dan kewajiban) bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>20</sup>

### **Kompetensi PERATUN dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004**

#### **1. Kompetensi Relatif PERATUN**

Untuk membahas kompetensi relatif ini, harus dihubungkan dengan tempat kedudukan pengadilannya sendiri ataupun dengan pihak-pihak yang berperkara.

Kompetensi Relatif PERATUN yang dikaitkan dengan pengadilan itu sendiri, diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di **Kotamadya** atau Ibukota **Kabupaten**, dan daerah hukumnya meliputi wilayah **Kotamadya** atau **Kabupaten**;
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi;

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, diubah atau mengalami perkembangan, sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### **Pasal 6**

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota **Kabupaten/Kota**, dan daerah hukumnya meliputi wilayah **Kabupaten/Kota**.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

---

<sup>17</sup>Pasal 1 ayat (6) dan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

<sup>18</sup>Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

<sup>19</sup>Pasal 1 ayat (3) dan Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

<sup>20</sup>Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Perubahan Pasal 6 ini, hanya pada ayat (1), yaitu istilah “**Kotamadya**” diubah menjadi “**Kota**”. Perubahan ini disesuaikan dengan perubahan nama istilah **Kotamadya** menjadi **Kota** di Indonesia.

Sedangkan Kompetensi Relatif PERATUN yang berkaitan dengan pihak-pihak diatur dalam Pasal 54 ayat (1), sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat;
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan;
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta;
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Pasal 54 ayat (1) sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 54 ayat (1) sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menentukan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (Sembilan Puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## 2. Kompetensi Absolut PERATUN

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara.

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Kompetensi absolut PERATUN dapat dilihat dari sudut adanya pangkal sengketa, yaitu berhubung dikeluarkannya penetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan

Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Lalu timbul pertanyaan, tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Pemerintah) yang bagaimanakah yang menjadi Kompetensi Absolut dari PERATUN ?

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Dengan demikian, yang menjadi kompetensi absolut PERATUN adalah sengketa Tata Usaha Negara (sesuai dengan objeknya), yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ketentuan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Dengan demikian, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan dasar lahirnya atau timbulnya Sengketa Tata Usaha Negara.<sup>21</sup>

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menetapkan adanya 7 (tujuh) macam keputusan Tata Usaha Negara yang tidak termasuk dalam pengertian keputusan Tata Usaha Negara, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, diubah atau mengalami perkembangan, sehingga berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 2

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana **dan** Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha **Tentara Nasional Indonesia**;

---

<sup>21</sup>Philipus M. Hadjon, *Loc.Cit.*

- g. Keputusan **Komisi Pemilihan Umum** baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Perubahan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 hanya pada huruf (d), yaitu kata “**atau**” diubah menjadi “**dan**”, huruf (f), yaitu istilah “**Angkatan Bersenjata Republik Indonesia**” diubah menjadi “**Tentara Nasional Indonesia**”, dan huruf (g), yaitu istilah “**Panitia Pemilihan**” diubah menjadi “**Komisi Pemilihan Umum**”. Perubahan ini disesuaikan dengan perubahan nama kelembagaan negara di Indonesia, yaitu **Angkatan Bersenjata Republik Indonesia** diubah menjadi **Tentara Nasional Indonesia**, **Panitia Pemilihan** diubah menjadi **Komisi Pemilihan Umum**.

Dengan demikian, ciri-ciri dari Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

1. Subjek atau pihak-pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata sebagai penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat.
2. Objek sengketa adalah keputusan Tata Usaha Negara yang berupa “penetapan tertulis” yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang.
3. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
4. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkrit, individual dan final (definitif), yang menimbulkan akibat hukum (hak dan kewajiban) bagi seseorang atau badan hukum perdata.

### **Kompetensi PERATUN dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009**

#### **1. Kompetensi Relatif PERATUN**

Untuk membahas kompetensi relatif ini, harus dihubungkan dengan tempat kedudukan pengadilannya sendiri ataupun dengan pihak-pihak yang berperkara.

Kompetensi Relatif PERATUN yang dikaitkan dengan pengadilan itu sendiri, diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, yaitu :

- (1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota **Kabupaten/Kota**, dan daerah hukumnya meliputi wilayah **Kabupaten/Kota**.
- (2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 ini, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak diubah, sehingga tetap mengacu pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Sedangkan Kompetensi Relatif Peradilan Tata Usaha Negara yang berkaitan dengan pihak-pihak diatur dalam Pasal 54 ayat (1), sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu :

- (1) Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat;
- (2) Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

- (3) Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan;
- (4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat;
- (5) Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta;
- (6) Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Pasal 54 ayat (1) sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 54 ayat (1) sampai dengan (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menentukan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (Sembilan Puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

## 2. Kompetensi Absolut PERATUN

Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Kompetensi absolut PERATUN dapat dilihat dari sudut adanya pangkal sengketa, yaitu berhubung dikeluarkannya penetapan tertulis oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 diubah menjadi Pasal 1 angka (9), yang isinya tidak berubah. Lalu timbul pertanyaan, tindakan Hukum Tata Usaha Negara (Pemerintah) yang bagaimanakah yang menjadi Kompetensi Absolut dari PERATUN ?

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, tindakan Hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan Hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Dengan demikian, yang menjadi kompetensi absolut PERATUN adalah sengketa Tata Usaha Negara (sesuai dengan objeknya), yaitu sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Ketentuan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 ini, dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 diubah menjadi Ketentuan Pasal 1 angka (10), yang isinya tidak berubah. Dengan demikian, Keputusan Tata Usaha Negara merupakan dasar lahirnya atau timbulnya Sengketa Tata Usaha Negara.<sup>22</sup>

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 menetapkan adanya 7 (tujuh) macam keputusan Tata Usaha Negara yang tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini, yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana **dan** Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha **Tentara Nasional Indonesia**;
- g. Keputusan **Komisi Pemilihan Umum** baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 ini, dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tidak diubah, sehingga tetap mengacuh pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Dengan demikian, ciri-ciri dari Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah:

1. Subjek atau pihak-pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum perdata sebagai penggugat dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara sebagai tergugat.
2. Objek sengketa adalah keputusan Tata Usaha Negara yang berupa “penetapan tertulis” yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang.
3. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yaitu perbuatan hukum badan atau pejabat Tata Usaha Negara (badan atau pejabat di pusat dan daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif) yang bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain.
4. Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkrit, individual dan final (definitif), yang menimbulkan akibat hukum (hak dan kewajiban) bagi seseorang atau badan hukum perdata.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa pada prinsipnya keputusan Tata Usaha Negara yang dapat disengketa di muka pengadilan dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) harus merupakan suatu “penetapan tertulis” yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha yang berwenang yang berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Namun, penetapan tertulis dari keputusan Tata Usaha Negara itu, diperluas, dan meliputi sikap diam atau tidak menangani

---

<sup>22</sup>Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

(perbuatan tidak tertulis) dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara terhadap suatu permohonan yang menjadi kewajibannya disamakan dengan keputusan Tata Usaha Negara. Dengan demikian “sikap diam atau tidak menanggapi atau tidak mengeluarkan keputusan” yang menjadi kewajibannya merupakan “perbuatan tidak tertulis” dari badan atau pejabat Tata Usaha Negara dapat dijadikan dasar gugatan dalam sengketa Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN).

Kompetensi Relatif Peradilan Tata Usaha Negara adalah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu sengketa Tata Usaha Negara yang dikaitkan dengan tempat kedudukan atau wilayah hukum pengadilan itu sendiri ataupun dengan pihak-pihak yang bersengketa. Sedangkan Kompetensi Absolut adalah kewenangan yang dilihat dari sudut adanya pangkal sengketa, yaitu berhubung dikeluarkannya penetapan tertulis oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata dengan pembatasan (pengecualian) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004, Pasal 48, 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, mengenai Kompetensi Relatif, yaitu, istilah “**Kotamadya**” dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 berubah menjadi “**Kota**” dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Sedangkan Kompetensi Absolut, yaitu dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, huruf (d) kata “**atau**”, huruf (f), istilah “**Angkatan Bersenjata Republik Indonesia**” dan huruf (g), istilah “**Panitia Pemilihan**” diubah dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004, huruf (d) menjadi kata “**dan**”, huruf (f) menjadi istilah “**Tentara Nasional Indonesia**”, dan huruf (g) berubah menjadi istilah “**Komisi Pemilihan Umum**”. Perubahan ini disesuaikan dengan perubahan nama kelembagaan negara di Indonesia, yaitu Angkatan Bersenjata Republik Indonesia diubah menjadi Tentara Nasional Indonesia dan Panitia Pemilihan diubah menjadi Komisi Pemilihan Umum. Ketentuan Pasal 1 angka (3) dan Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, menjadi ketentuan Pasal 1 angka (9) dan Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang isinya tidak berubah.

Perkembangan atau perubahan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hanya mengenai perubahan kata, istilah dan angka saja dalam Pasal pada Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tersebut, dan tidak merubah isi atau substansi dari Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

#### Saran

Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara selama ini dilaksanakan secara konvensional, yaitu proses penyelesaian perkara yang dilaksanakan secara bertemu langsung atau tatap muka antara para pihak (penggugat dan tergugat), penerima kuasa (advokat), panitera pengganti dan hakim pemeriksa perkara di ruang sidang pengadilan. Namun, sekarang Indonesia sudah menuju kepada Peradilan modern yang menerapkan atau melaksanakan penyelesaian perkara di Pengadilan, baik mengenai administrasi perkara, maupun persidangannya dilaksanakan secara elektronik (*e-court*). Sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik, yang telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik. Demikian pula dengan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara hendaknya disesuaikan dan mengikuti perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (*Information, Communication and Technology (ICT)*).

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A. Soedjadi, "Mengenali Peradilan Tata Usaha Negara dalam Negara Hukum Republik Indonesia", *Varia Peradilan Tahun VI Nomor 62*, (Jakarta:IKAHI, 1990).
- Baharuddin Lopa dan Andi Hamzah, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta:PT Sinar Grafika, 1991).
- Benyamin Mangkudilaga, *Kompetensi Relatif dan Absolut Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara*, (Bandung:Angkasa, 1986).
- Padmo Wahyono, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta Penjelasan*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1987).
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 2008).
- Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1985).
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta:Liberty, 2002).

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik

## HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

**Indah Febriani, Amir Syarifudin**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: indahfebriani@fh.unsri.ac.id, amirsyarifuddin@fh.unsri.ac.id

### **Abstrak**

Tulisan ini berupaya untuk menjelaskan hubungan serta perbedaan antara dua bidang Tata Hukum yang utama yaitu Hukum Tata Negara (HTN) dengan Hukum Administrasi Negara (HAN). Kedua bidang hukum ini merupakan bidang yang dominan dalam kehidupan negara modern. Negara dilihat dari dua aspek yaitu struktur yang statis dan aspek proses yang dinamis. Kedua aspek itu masing-masing diatur oleh hukum sehingga timbul istilah HTN mengatur negara dalam keadaan statis (*de staat in rust*), dan HAN mengatur proses negara dinamis (*de staat in beweging*). Masalah yang timbul dari perbedaan itu adalah apakah yang menjadi dasar pembeda antara HAN dan HTN itu?, kedua bagaimana hubungan hukum antara HTN dan HAN itu?. Dalam membahas hubungan dan perbedaan kedua bidang itu dipergunakan pendekatan historis, pendekatan konseptual, dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan historis diperlukan untuk memahami sejarah perkembangan HTN dan HAN yang pada awalnya menyatu dan dalam perkembangannya terjadi pemisahan terutama semenjak berkembangnya konsep negara kesejahteraan. Pendekatan konseptual adalah dengan melihat dan mengkaji perkembangan dan pendapat para ahli HTN dan HAN, sedangkan pendekatan perundang-undangan adalah dengan melihat isi beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat HTN dan HAN serta hubungan yang saling melengkapi di antara keduanya. Bidang HTN dan HAN dilihat dari sejarah hukum merupakan dua bidang tata hukum yang menyatu. Kedua bidang itu dikuliahkan dalam satu nama yaitu "*Staat en Administratiefrecht van Nederlands Indie*". Namun dalam perkembangannya, terutama setelah terjadi pemisahan di Negeri Belanda, terjadi pemisahan kedua bidang hukum tersebut menjadi HTN dan HAN di Perguruan Tinggi Hukum (*Rechthoogeschool te Hindia Belanda*) pada tahun 1946. Faktor penyebab terjadinya pemisahan karena adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lainnya. Pendapat pertama beranggapan bahwa antara HTN dan HAN terdapat perbedaan yang mendasar. Namun di antara para sarjana kelompok pertama ini tidak terdapat kesepakatan tentang perbedaan itu. Kelompok kedua berpendapat bahwa antara HTN dan HAN tidak terdapat perbedaan yang prinsipil, perbedaannya hanya terletak pada titik berat, dimana HTN menitik beratkan pada kerangka hukum dari negara secara menyeluruh, sedangkan HAN hanya menitik beratkan pada sisi administrasi negara saja. Berkembangnya faham negara kesejahteraan dimana administrasi negara menjadi pemain utama dalam usaha pencapaian tujuan negara yang memerlukan dukungan hukum landasan aktifitasnya. Hukum tersebut dapat berupa HAN Heteronom maupun HAN Otonom yang keduanya dipandang sebagai realisasi dari asas legalitas dalam HAN. Untuk melengkapi aturan yang dibentuk berdasarkan asas legalitas yang kaku itu, diperlukan aturan yang dibuat berdasarkan inisiatif sendiri untuk mengatasi masalah konkrit itu, yang disebut asas diskresi.

**Kata Kunci:** HTN, HAN, kesejahteraan umum, asas legalitas, asas diskresi, struktur, proses

### **Abstract**

*This paper attempts to explain the relationship and differences between the two main areas of Legal Administration, namely Constitutional Law (HTN) and State Administrative Law (HAN). These two fields of law are the dominant fields in the life of a modern state. The state is seen from two aspects of a static structure and a dynamic process aspect. These two aspects are each regulated by law, so that the term HTN regulates the state in a static state (*de staat in**

rust), and HAN regulates dynamic state processes (*de staat in beweging*). The problem that arises from this difference is what is the basis for the difference between HAN and HTN? Second, what is the legal relationship between HTN and HAN?. In discussing the relationship and differences between the two fields, a historical approach, a conceptual approach, and a statutory approach are used. A historical approach is needed to understand the history of the development of HTN and HAN which was initially united and in its development there was a separation, especially since the development of the concept of the welfare state, the conceptual approach is to see and examine the developments and opinions of HTN and HAN experts, while the legislative approach is to look the contents of several laws and regulations that contain HTN and HAN and the complementary relationship between the two areas. The HTN and HAN fields are seen from the history of law as two unified areas of the legal system. Both fields are taught under one name, namely *Staat en Administratiefrecht van Nederlands Indie*. However, in its development, especially after the separation in the Netherlands, there was a separation of the two legal fields into HTN and HAN at the College of Law (*Rechthoogeschool te Nederlands Indies*) in 1946. The factor causing the separation was due to two different opinions from each other. The first opinion assumes that there is a fundamental difference between HTN and HAN. But among the scholars of this first group there is no agreement on this distinction. The second group argues that there is no principal difference between HTN and HAN, the difference only lies in the emphasis, where HTN focuses on the legal framework of the country as a whole, while HAN only focuses on the state administration. The development of the notion of a welfare state in which state administration is a major player in efforts to achieve state goals that requires legal support for the basis of its activities. The law can be in the form of a Hetero- autonomous HAN or an Autonomous HAN, both of which are seen as the realization of the legality principle in the HAN. To complete the rules that are formed based on the rigid legality principle, it is necessary to make regulations based on their own initiative to overcome these concrete problems, which is called the principle of discretion. **Keywords:** HTN, HAN, public welfare, principle of legality, principle of discretion, structure, process

## PENDAHULUAN

Untuk memahami sistem hukum dalam suatu negara modern<sup>1</sup>, diperlukan gambaran dalam garis besar tentang bidang-bidang tata hukum<sup>2</sup> yang berlaku pada suatu negara tersebut. Salah satu cara untuk memahami hal itu adalah dengan mempergunakan sistematika pembidangan tata hukum yang terdiri dari ; (1) Hukum Tata Negara (HTN) atau Hukum Tata Tantra, (2) Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Adminitrasi Tantra, (3) Hukum Perdata yang mencakup Hukum Pribadi,

---

<sup>1</sup> Negara modern adalah negara yang terbentuk setelah perjanjian Westphalia pada tahun 1648 yang ditanda tangani di dua kota yaitu Munster dan Osnabruck masing masing terletak di Irlandia dan Jerman. Perjanjian ini mengakhiri peperangan selama 30 tahun (1618-1648) di Kekaisaran Romawi Suci dan perang 20 tahun (1568-1648) antara Spanyol dan Belanda. Perjanjian ini menyebabkan negara-negara memiliki kedaulatan penuh dalam arti negara yang dipimpin oleh kepala negara yang sudah lepas dari campur tangan pihak lain ( terutama dari gereja Katolik Roma) dan perjanjian ini sekaligus merintis timbulnya perjanjian-perjanjian internasional yang dilakukan oleh negara-negara yang berdaulat penuh. Lihat Takdir Ali Mukti. Sistem Pasca Westphalia, Interaksi Transnasional dan Paradiplomacy. *Jurnal Hubungan Internasional*. Volume 2 Nomor 2 / Oktober 2013. Hlm. 176-183. Lihat juga Ahmad Abdi Amsir. Perjanjian Westphalia dan Momentum Pendirian Negara Modern. *Jurnal Sulesana*. Volume 15 Nomor 1 Tahun 2021. Hlm. 53-73.

<sup>2</sup> Tata Hukum diartikan sebagai suatu struktur dan proses perangkat norma atau kaedah yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu yang berbentuk hukum tertulis. Lihat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Seokanto. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993. Hlm. 3

Hukum Harta kekayaan, Hukum Keluarga dan Hukum Waris, dan (4) Hukum Pidana. Keempat bidang hukum tersebut terdiri dari hukum formil/hukum acara maupun hukum<sup>3</sup> materiil.

Sistematika tersebut di atas juga dapat dijadikan landasan untuk menggambarkan bidang Hukum Islam<sup>4</sup>, Hukum Adat<sup>5</sup>, dan Hukum Internasional<sup>6</sup>. Perlu diingat bahwa setiap tata hukum, seperti peraturan perundang-undangan memuat dan merupakan paduan dari beberapa bidang hukum di atas, dalam arti bahwa suatu Undang-Undang seperti Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 *jo* Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 muatannya berisi HTN, HAN, Hukum perdata, dan Hukum Pidana dengan porsi yang berbeda-beda.

Uraian selanjutnya dalam tulisan ini tidak akan membicarakan seluruh bidang-bidang tata hukum tersebut di atas, namun akan menitik beratkan pada hubungan HTN dengan HAN serta substansi kedua bidang hukum tersebut dengan menggunakan pendekatan historis, konseptual, dan perundang-undangan.

## PEMBAHASAN

### Istilah, Sejarah Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara

Istilah HTN dan HAN pada mulanya terdapat dalam satu mata kuliah yang berjudul *Staat en Administratiefrecht* yang diberikan pada perguruan tinggi hukum di Negeri Belanda. Pada waktu didirikannya *Rechtshoogeschool* (RHS) di Batavia pada tahun 1924 mata kuliah tersebut diberikan oleh J.H.A. Logemann, dengan nama mata kuliah *Staat en Administratiefrecht van Nederlands Indie*. Barulah pada tahun 1946, dengan mengikuti pemisahan antara *Staatsrecht* dan *Administratiefrecht* di negara Belanda, maka di RHS *Staatrecht* diajarkan oleh Prof Resink dan *Administratiefrecht* yang diajarkan oleh Prof. Prin.

Istilah *Staatsrecht* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Hukum Tata Negara atau Hukum tata Tantra<sup>7</sup>. Dilain pihak *Administratiefrecht* diterjemahkan menjadi istilah Hukum Administrasi Negara atau Hukum Admintrasi Tantra<sup>8</sup>. Namun istilah *Administratiefrecht* di Indonesia diterjemahkan dalam banyak istilah yang berbeda-beda di masing-masing Perguruan Tinggi yang nama atau istilahnya akan dikemukakan pada pembicaraan tentang HAN.

Pemisahan bidang HTN dan HAN tentu memiliki alasan-alasan tertentu. Untuk memahami sejarah terjadinya pemisahan kedua bidang hukum tersebut, kita dapat merujuk pada pandangan Cornellis van Vollenhoven. Setelah mengadakan peninjauan ke negara Perancis, Jerman, dan Amerika, van Vollenhoven membuat dan

---

<sup>3</sup> *Ibid.* Hlm. 54

<sup>4</sup> Jika sistematika tersebut di atas diterapkan pada Hukum Islam, akan didapat sistematikanya menjadi HTN Islam, HAN Islam, Hukum Perdata Islam, dan Hukum Pidana Islam.

<sup>5</sup> Jika sistematika tersebut di atas dipergunakan untuk menggambarkan bidang Hukum Adat, maka akan didapat HTN Adat, HAN Adat, Hukum Perdata Adat., dan Hukum Pidana Adat.

<sup>6</sup> Jika sistematika di atas diterapkan pada Hukum Internasional, maka Hukum Internasional pada dasarnya adalah mencakup ke 4 bidang hukum di atas yang keberlakuannya melintasi batas negara.

<sup>7</sup> Lihat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Seokanto *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung : Alumni 1985. Hlm. 54

<sup>8</sup> *Ibid*

mengemukakan kerangka materi tata hukum secara menyeluruh yaitu sebagai berikut<sup>9</sup>:

1. Hukum Tata Negara (*Staatsrecht*) materiel yang mencakup
  - a. pemerintahan (*Bestuur*);
  - b. peradilan (*Rechtspraak*);
  - c. kepolisian (*Politie*);
  - d. perundang-Undangan (*Regeling*).
2. Hukum Perdata (*Burgerlijkerecht*) materiel.
3. Hukum Pidana (*Straafrecht*) materiel.
4. Hukum Administrasi Negara (*Administratiefrecht*) materiel dan formil yang mencakup :
  - a. hukum pemerintahan (*bestuursrecht*)
  - b. hukum peradilan (*justitierecht*) yang di dalamnya termasuk (1) hukum peradilan tata negara, (2) hukum peradilan administrasi negara, (3) hukum acara perdata, dan (4) hukum acara pidana,
  - c. hukum kepolisian (*politie recht*), dan
  - d. hukum proses perundang-undangan (*regelaarsrecht*).

Jika dilihat dari kerangka hukum van Vollenhoven di atas, HTN hanya mengatur tentang kekuasaan yang ada dalam suatu negara yang dibedakannya menjadi kekuasaan pemerintahan (*bestuur*), kekuasaan peradilan (*rechtspraak*), kekuasaan kepolisian (*politie*), dan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*). Namun van Vollenhoven belum membicarakan subjek hukum yang memegang ke empat macam kekuasaan tersebut di atas<sup>10</sup>.

Di lain pihak, kerangka hukum van Vollenhoven tersebut, dengan jelas memperlihatkan perbedaan substansi antara HTN dengan HAN. Jika HTN bicara kekuasaan dalam suatu negara, maka HAN mengatur tentang penyelenggaraan atau pelaksanaan keempat macam kekuasaan itu. Dengan perkataan lain, untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan, peradilan, kepolisian, dan pembentukan perundang-undangan terdapat aturan-aturan yang harus ditaati dan harus diperhatikan oleh pemegang kekuasaan yang bersangkutan, dan aturan-aturan itulah yang merupakan bidang HAN. Lebih lanjut jika dilihat kerangka hukum van Vollenhoven tersebut di atas, maka semua hukum formil/hukum acara seperti Hukum Acara Tata Negara, Hukum Acara Perdata, dan Hukum Acara Pidana adalah termasuk dalam HAN.

---

<sup>9</sup> Benny M. Yunus. *Instisari Hukum Adminitrasi Negara*. Cet. 1. Bandung: Alumni, 1988. Hlm. 16

<sup>10</sup> Bandingkan dengan pendapat C.F.Strong, yang mengutip pendapat Hertherington, yang menyatakan bahwa negara adalah instansi yang menyatukan penduduknya dalam suatu wilayah teritorial yang ditandai secara jelas di bawah otoritas tunggal untuk menjamin tercapainya tujuan negara. Otoritas tunggal tersebut adalah monopoli kekuasaan yang mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Sebagai pemegang otoritas tunggal (kedaulatan), negara memiliki hak prerogatif membuat hukum. Lihat C.F. Strong. *Modern Political Constitution : an Introduction to the Comparative Study Their History and Existing Form*. London : The English Book Society and Sidwick& jackson Limited, 1966. Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Darta Sri Widowatie dengan judul *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*. Cet. 10. Bandung: Nusa Media, 2015. Hlm. 6

Dilihat dari sejarah perkembangan pemisahan antara HTN dan HAN, maka para sarjana yang terlibat dalam perbedaan tersebut dapat digolongkan dalam dua kelompok yaitu sebagai berikut :

1. Sarjana-sarjana yang berpendapat bahwa antara HTN dan HAN terdapat perbedaan yang mendasar atau hakiki. Namun di antara mereka juga tidak ada kata sepakat mengenai perbedaan kedua bidang hukum tersebut. Mereka itu lebih banyak terdapat di Negeri Belanda yang pendapat-pendapatnya terkenal dan tersebar di Indonesia seperti Oppenheimer dan van Vollenhoven.
2. Sarjana-sarjana yang berpendapat bahwa tidak ada perbedaan mendasar antara HTN dan HAN. Jika terjadi perbedaan di antara kedua bidang hukum itu hanya menyangkut fokus atau titik berat pengaturan materi. HTN lebih menitikberatkan pada kerangka dasar daripada negara secara keseluruhan, sedangkan HAN hanya menitikberatkan pada bidang administrasi daripada negara. Sehingga dapat dikatakan bahwa HAN itu merupakan bagian dari HTN. Para sarjana itu adalah Struycken, Kranenberg, dan Prayudi Admosudirjo.

Di luar kedua kelompok tersebut di atas, terdapat H.J. Romeijn yang mengatakan bahwa Hukum Pidana merupakan Hukum Pembantu (*hulprecht*) bagi HAN yang mengatur sanksi pidana yang dapat dijatuhkan kepada subjek hukum yang melanggar HAN. Sanksi Pidana dimaksud untuk menimbulkan efek takut dan efek jera bagi pelanggar HAN. Selanjutnya van Praag berpendapat bahwa antara bidang HAN dan Hukum Perdata adalah bidang hukum yang tidak saling menyentuh dan masing-masing mandiri. Namun dalam praktik peradilan Administrasi Negara atau Tata Usaha Negara, maka badan-badan administrasi negara sering meminjam dan mempergunakan hukum perdata dalam membuat keputusannya<sup>11</sup>.

### **Hukum Tata Negara**

Sri Soemantri dengan mengutip pendapat Logemann dalam bukunya *College Aantekeningen over Staatsrecht van Nederlands Indie* serta pendapat dari Coopmans dalam bukunya *Convendium van het Staatsrecht* menterjemahkan istilah *Staatsrecht* yang ada pada kedua tulisan sarjana tersebut di atas ke dalam bahasa Indonesia menjadi HTN. Disamping itu, Sri Soemantri juga mengutip pendapat E.G.S Wade dan A.W. Bradley yang memakai istilah *Constitutional Law* yang diterjemahkan menjadi HTN. Dengan demikian, pengertian *Staatsrecht*, *Constitutional Law* adalah sama pengertiannya dengan HTN dalam bahasa Indonesia<sup>12</sup>. Lebih lanjut Sri Soemantri menyatakan bahwa ketiga sarjana itu berpendapat bahwa HTN adalah rangkaian kaedah hukum yang mengatur jabatan-jabatan (lembaga-lembaga negara), tugas dan wewenangnya, serta aturan-aturan lainnya yang berkenaan dengan cara pengisian atau melengkapinya dengan pejabat, hubungan kekuasaan satu sama lainnya, serta batasan-batasan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya<sup>13</sup>.

Agak bersesuaian dengan pendapat Soemantri tersebut di atas, adalah pendapat yang dikemukakan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto yang

---

<sup>11</sup> *Ibid.* Hlm. 18

<sup>12</sup> Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Cet. 3. Bandung:Alumni, 1986. Hlm. 144.

<sup>13</sup> *Ibid*

menyatakan bahwa HTN yang mengatur struktur negara itu mencakup pengertian terhadap ;

1. Siapa saja yang menjadi subjek HTN itu. Subjek hukum dalam HTN mencakup ;  
(a) lembaga-lembaga negara<sup>14</sup>, (b) pejabat atau tokoh<sup>15</sup>, dan (c) warga negara<sup>16</sup>.
2. Apa saja yang merupakan kekuasaan<sup>17</sup> atau wewenang (hak) dan tugas (kewajiban)<sup>18</sup> dari ketiga subjek HTN di atas.

---

<sup>14</sup> HTN atau *Staatsrecht* yang mengatur struktur dan kekuasaan dari subjek hukum dalam negara. Istilah struktur dan kekuasaan masing-masing sering dipergunakan istilah kedudukan dan peranan. Kedudukan itu mengacu kepada subjek-subjek hukum dalam negara sedangkan peranan mengacu kepada kekuasaan atau hak/wewenang dan kewajiban dari subjek HTN itu. Jika kita mengambil contoh subjek hukum yang diatur dalam Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan (amandemen) kita mendapat 6 (enam) lembaga negara yaitu (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lihat Sri Soemantri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Cet. VI. Bandung: Alumni, 1998. Hlm. 27-201. Setelah perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat masing-masing pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, maka terjadi perubahan dalam arti ada penghapusan serta penambahan lembaga-lembaga negara. Jika merujuk pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*". Dengan demikian untuk dapat disebut atau digolongkan sebagai lembaga negara maka nama dan kewenangannya harus secara tegas dituliskan dalam UUD. Sebagai subjek hukum yang namanya disebut dalam UUD maka nama itu harus dimulai dengan huruf besar (kapital), maka dapat disimpulkan bahwa lembaga negara dimana nama dan kewenangannya disebut dalam UUD itu adalah (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3), (2) Presiden (Pasal 4 ayat (1), pasal 5 ayat (1), pasal 10, pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, (3) Dewan Perwakilan Rakyat (pasal 20, Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21, Pasal 22, (4) Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22 D), (5) Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 E), (6) Mahkamah Agung (Pasal 24, 24 A), (7) Komisi Yudisial (pasal 24 B), dan (8) Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 C), (9) Tentara Nasional Indonesia (Pasal 30 ayat (3), dan (10) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 30 ayat (4). Selanjutnya Saldi Isra menyebut lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, MA, MK, Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan, KY, KPU, Bank Sentral, TNI, Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lihat Saldi Isra. *Lembaga Negara Konsep Sejarah Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Cet. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2020. Hlm. 26. Lihat juga Maruarar Siahaan. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta :MKRI, 2006. Hlm. 43-47.

<sup>15</sup> Tokoh adalah pribadi kodrati (manusia) yang memiliki kedudukan atau posisi tertentu dalam kehidupan bersama seperti contoh Yusuf sebagai Suami, Badu sebagai Aparatur Sipil Negara, Joko Widodo sebagai Presiden.

<sup>16</sup> Warga negara (*staatsburgers*) merupakan unsur yang elementer bagi terbentuknya suatu negara disamping dua unsur lainnya yaitu kekuasaan tertinggi dan wilayah. Warga negara adalah mereka yang mempunyai keanggotaan yuridis dari suatu negara; siapa yang tidak termasuk keanggotaan ini disebut orang asing (*vreemdeling*). Kriteria yang dipergunakan dalam menentukan siapa saja yang menjadi warga negara atau orang asing adalah asas *ius sanguinis* (berdasarkan keturunan/darah), dan asas *ius soli* (berdasarkan wilayah tempat kelahiran). Baik warga negara maupun orang asing memiliki hak dan kewajiban asasi yang dijamin oleh UUD, sebagai contoh di Indonesia hak itu dapat dilihat pada UUD 1945 Pasal 27 dan Pasal 28 A sampai J.

<sup>17</sup> Istilah kekuasaan dalam sosiologi dapat disebut sebagai peranan (*role*).

<sup>18</sup> Hak dapat disebut wewenang, sedangkan kewajiban dapat disebut tugas. Akan tetapi dalam HTN sangatlah sulit untuk membedakan hak/wewenang dan kewajiban/tugas karena ada istilah *publiek recht is publiek plicht* (hak publik adalah kewajiban publik) seperti istilah membentuk undang-undang apakah itu hak atau kewajiban. Lihat Purnadi Pubacaraka. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung : Alumni 1985. Hlm. 52

Gabungan lembaga-lembaga negara dan pejabat atau tokoh dapat disebut "penguasa". Kedudukan penguasa serta kekuasaannya umumnya diatur dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar serta dijabarkan dalam perturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan seterusnya<sup>19</sup>.

Kekuasaan (hak/wewenang dan kewajiban/tugas dari penguasa itu dapat dijelaskan menurut teori pembagian kekuasaan *Trias Politica*<sup>20</sup> atau Tripraja menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial. Di samping itu van Vollenhoven dengan teori Caturpraja nya membagi kekuasaan penguasa itu menjadi *Regeling* (perundang-undangan), *Bestuur* (pemerintahan), *Politie* (penindakan), dan *Rechtspraak* (peradilan).

Menurut Logemann, ruang lingkup HTN mencakup :

1. *persoonsleer*, yaitu ajaran tentang pribadi atau status yang membahas masalah-masalah manusia sebagai subjek yang memiliki kewajiban, timbul dan hilangnya kepribadian, serta pembentukan wewenang;
2. *gebeidsleer*, yaitu ajaran tentang lingkup laku kaedah hukum, pembatasan cara-cara, waktu, wilayah dari pribadi atau kelompok dalam berperilaku menurut hukum.

Selanjutnya van Vollenhoven menyatakan bahwa HTN menentukan siapa yang menjadi masyarakat hukum atasan dan bawahan secara berjenjang serta menentukan

---

<sup>19</sup> Lihat ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan . Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor. 5234

<sup>20</sup> Jika dilihat dari perspektif Etika Politik atau Filsafat Politik bahwa baik hukum maupun kekuasaan negara merupakan perwujudan dari wewenang tertinggi dalam masyarakat. Hukum dipandang sebagai lembaga penata masyarakat secara normatif, sedangkan kekuasaan negara merupakan lembaga penata masyarakat secara efektif. Cara normatif tidak memaksakan apa-apa. Manusia dapat mematuhi atau melanggar norma itu berdasarkan kekuasaan yang dimilikinya. Hukum itu sendiri tidak dapat menjamin orang patuh kepadanya. Suatu lembaga yang secara efektif dapat menentukan perilaku manusia agar patuh pada hukum adalah kekuasaan negara. Lihat Franz Magnis-Suseno. *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cet 8 (Revisi). Jakarta: Kompas Gramedia, 2016. Hlm. 21. Dengan demikian hukum dan kekuasaan negara merupakan dua bidang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Hukum tanpa kekuasaan negara tidak dapat berbuat apa-apa karena sifatnya normatif dan tidak memiliki kemampuan bertindak. Sebaliknya kekuasaan negara tanpa hukum merosot ketingkat submanusiawi karena tidak lagi berdasar tatanan normatif. Lihat. Amir Syarifudin. *Legitimasi Etis Kekuasaan Republik Indonesia*. Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1996. Hlm. 5. Dengan demikian hubungan antara hukum dengan kekuasaan negara merupakan hubungan yang saling melengkapi . Hukum dijalankan dan ditegakkan oleh kekuasaan negara, sebaliknya kekuasaan dilaksanakan haruslah berdasarkan hukum. Bahwa ketiga pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial dirancang pada kedudukan yang seimbang agar dapat saling mengawasi kekuasaannya. Jika satu kekuasaan ingin menyalahgunakan kekuasaannya akan diawasi oleh dua pemegang kekuasaan lain nya. Sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan mereka saling mengawasi satu sama lain dinamakan *check and balances*. Konsep *separation of powers* dan *check and balances* itu berasal dari satu teori **sistem pengendalian (cybernetic)** yang diciptakan oleh ahli matematika berkebangsaan Amerika yang bernama Norbert Wiener. Sistem pengendalian ini kemudian diaplikasikan dalam bidang ekonomi sehingga timbulah suatu pengendalian harga berdasarkan hukum penawaran dan permintaan (*demand and supply*). Teori ini juga diterapkan dalam pengendalian cara berfikir yang dikemukakan oleh Hegel dengan konsep *tesis-antitesis, dan sintesis*. Selanjutnya teori sistem pengendalian diterapkan sebagai sarana pengendalian kekuasaan dalam suatu negara yang dinamakan *check and balances*. Lihat Amir Syarifudin. *Legitimasi Undang-Undang Dasar 1945 dan Kekuasaan Negara Republik Indonesia dalam Mewujudkan Tujuan Negara*. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Palembang, 2018. Hlm. 201

lingkup peranan atau kekuasaan untuk wilayah tertentu serta warga yang diatur oleh kekuasaan, serta penyerahan kekuasaan apa saja yang diserahkan kepada lembaga-lembaga tertentu dalam masyarakat.

Dari uraian beberapa ahli tersebut di atas, pada dasarnya dapat ditarik benang merah bahwa HTN adalah seperangkat aturan yang mengatur :

- 1) Subjek HTN yang terdiri dari (1) lembaga-lembaga negara dan pejabat negara yang gabungan keduanya dapat disebut penguasa.
- 2) Kekuasaan atau hak (wewenang) dan kewajiban (tugas) dari penguasa itu.

Nama dan jumlah dari subjek HTN itu berbeda-beda untuk setiap negara, demikian juga halnya dengan kekuasaan atau tugas dan wewenang dari subjek HTN itu juga berbeda satu sama lainnya. Perbedaan itu dilatarbelakangi oleh sejarah perkembangan negara yang bersangkutan, serta sistem pemerintahan dan asas-asas yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Sebagai contoh subjek HTN dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan parlementer akan berbeda satu sama lainnya. Subjek HTN di Indonesia seperti MPR, DPR dan seterusnya dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan Hindia Belanda. Selanjutnya kekuasaan masing-masing subjek HTN itu juga dipengaruhi oleh asas-asas yang dianut dalam HTN seperti asas negara hukum (*Rechtsstaat*), asas kedaulatan rakyat (demokrasi), dan lain sebagainya. Oleh karena itulah kedudukan dan kekuasaan dari subjek HTN secara jelas diatur dalam konstitusi<sup>21</sup> atau UUD. Di lain pihak asas kedaulatan rakyat memberi kekuasaan besar kepada subjek HTN seperti Presiden, DPR, dan DPD yang ketiganya merupakan lembaga yang dibentuk berdasarkan asas tersebut.

### **Hukum Administrasi Negara**

Istilah Hukum Administrasi Negara (HAN)<sup>22</sup> pertama kali dikemukakan oleh seorang Perancis bernama Baron de Gerando dengan menggunakan istilah *droit administratif*. Istilah tersebut diikuti oleh Oppenheimer dan van Vollenhoven ke dalam istilah bahasa Belanda yaitu *Administratiefrecht*. Seperti telah dikemukakan di atas, bahwa pada mulanya di negeri Belanda istilah tersebut digabung dalam mata kuliah yang berjudul *Staat en Adnistratiefrecht*. Setelah terjadi pemisahan pada tahun 1946 dimana di RHS te Batavia, RHS te Weltepreden, *Staatsrecht* (HTN) diberikan oleh Prof. Resink, sedangkan *Administratiefrecht* (HAN) diberikan oleh

---

<sup>21</sup> Materi atau muatan Konstitusi atau UUD adalah pertama mengandung ketentuan tentang adanya jaminan Hak Asasi Manusia dan warga negara, kedua mengatur susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, ketiga mengatur pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dari ketiga muatan tersebut di atas terlihat konstitusi itu menjamin hak (wewenang) manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan yang fundamental yang maksudnya adalah lembaga-lembaga negara dan pengaturan tentang kekuasaan, serta pembatasan-pembatasan kekuasaan tersebut. Lihat Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. *Op., Cit.* Hlm. 51

<sup>22</sup> Dalam bahasa Belanda Hukum Administrasi Negara disebut *Administratief Recht* atau *Administratieve Recht*. Ada pengarang berkebangsaan Belanda yaitu Mr. G. van Poelje yang menggunakan istilah *Berstuursrecht* yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi Huku Pemerintahan. Selanjutnya istilah Prof. Koesnadi Poedjosewojo dari Universitas Gadjah Mada menggunakan istilah "Hukum Tata Usaha". Selanjutnya di Universitas Gadjah Mada menggunakan istilah "Hukum Tata Pemerintahan". Istilah pemerintahan memiliki dua pengertian yaitu; (1) pengertian luas yang mencakup membuat peraturan perundang-undangan (*regeling*), pemerintahan (*bestuur*), dan mengadoli (*rechtspraak*), (2) pengertian dalam arti sempit hanya meliputi hukum pemerintahan (*bestuur*) saja. Lihat Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet. IV. Jakarta: Ikhtiar, 1966.

Prof. Prins. namun dalam perkembangannya istilah *Administratiefrecht* diterjemahkan dalam nama yang berbeda-beda sebagai berikut :

1. Hukum Tata Usaha Pemerintahan yang dipergunakan oleh Undang-Undang Dasar Sementara 1950,
2. Hukum Tata Usaha Negara yang dipergunakan di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran,
3. Tata Usaha Negara yang dipergunakan oleh Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 48 Tahun 2009,
4. Hukum Tata Pemerintahan yang pernah dipergunakan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

HAN pada mulanya adalah hukum khusus atau istimewa yang dibentuk agar para pejabat (*ambtsdragers*) dapat melaksanakan tugas-tugas khusus atau istimewa yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum<sup>23</sup>. Tugas khusus menyelenggarakan kesejahteraan umum menyebabkan para pejabat harus aktif sesuai dengan tuntutan faham negara kesejahteraan (*welfaar staat, welfare state*). Pada masa sebelum timbul faham negara kesejahteraan, terdapat faham negara penjaga malam (*Nachtwaker Staat*) dan faham negara penjaga keamanan (*Policei Staat*). Pada dua negara yang disebut terakhir ini tugas negara hanya menjaga ketertiban dan keamanan, sedangkan urusan kesejahteraan diserahkan kepada individu masing-masing. Perubahan orientasi dari negara dari hanya menjaga ketertiban dan keamanan bertambah menjadi penyelenggara kesejahteraan umum memerlukan dukungan peraturan hukum sebagai dasar tindakannya. Hal ini juga dikatakan oleh Ross Cranston bahwa tindakan negara dalam melaksanakan kesejahteraan sosial haruslah berdasarkan pada legislasi maupun regulasi<sup>24</sup>. Dengan perkataan lain dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum itu badan administrasi harus berdasarkan diri pada aturan dibuat badan legislatif

---

<sup>23</sup> Kesejahteraan umum adalah tujuan negara yang merupakan keadaan yang hendak diwujudkan oleh administrasi negara. Dengan demikian, aktifitas dari administrasi negara itu dapat disebut sebagai tugas menyelenggarakan kepentingan umum. Konsep kesejahteraan umum telah dikaji oleh para sarjana seperti Nell-Breuning, Donnie, Zippelius, Finnish, Lindsey, Messner, Stankiewies yang pada dasarnya hampir sama dengan pengendalian kesejahteraan semua masyarakat. Namun kesejahteraan masing-masing anggota masyarakat atau individu hanya yang bersangkutanlah yang mengetahuinya. Negara tidak memiliki kemampuan untuk menciptakan kesejahteraan individu. Jika negara hendak menciptakan kesejahteraan masing-masing individu maka negara telah jatuh ke dalam "totaliterisme". Jika negara ikut menentukan, mengatur kesejahteraan masing-masing individu, negara telah bertindak melanggar Hak Asasi Manusia. Dengan demikian tugas negara bukanlah menciptakan kesejahteraan masing-masing individu, melainkan menciptakan prasyarat-prasyarat atau fasilitas-fasilitas yang diperlukan individu untuk mewujudkan kesejahteraan masing-masing. Prasyarat atau fasilitas yang harus disediakan negara itu adalah (1) negara memberikan perlindungan terhadap ancaman dari luar maupun dari dalam, (2) negara mendukung, menyediakan berbagai pelayanan di bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan seperti sarana kesehatan, pendidikan, pembangunan jalan, pengadaan sarana lalu lintas dan telekomunikasi, memberikan bantuan kepada lembaga sosial, mengembangkan kemampuan ekonomi, dan (3) negara menjadi wasit yang tidak memihak antara pihak yang berkonflik, serta menyediakan sistem yudisial untuk menjamin keadilan. Prasarana atau fasilitas seperti yang disebutkan di atas merupakan kesejahteraan umum yang harus disediakan negara dan dapat dimanfaatkan oleh setiap individu untuk mencapai kesejahteraannya masing-masing. Lihat Franz Magnis-Suseno. *Etika Politik Prinsi-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern. Op., Cit.* Hlm. 402-405

<sup>24</sup> Ross Cranston. *Legal Foundation of The Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1985. Hlm 103-273

maupun aturan yang dibuat oleh badan administrasi itu sendiri melalui delegasi kewenangan. Oleh karena itulah Utrecht menyebut bahwa HAN itu merupakan sambungan (*verlengstuk*) dari HTN.

Pengambilalihan tugas menyelenggarakan kesejahteraan umum dari masing-masing individu oleh negara didasarkan pada pemikiran bahwa jika tugas ini diserahkan pada masing-masing individu, mereka akan bertindak hanya memperhatikan kepentingan diri sendiri dan keadaan ini akan merugikan kepentingan umum<sup>25</sup> yang hendak diwujudkan oleh negara. Atas dasar pemikiran itulah penyelenggaraan tugas kesejahteraan itu diambil alih oleh administrasi negara.

Sebaliknya HAN yang mengatur cara-cara penguasa melaksanakan kekuasaannya itu<sup>26</sup>. Dengan perkataan lain HAN memberi batasan atau patokan bagi penguasa yang hendak melaksanakan kekuasaannya itu. Batasan atau patokan itu merupakan hukum yang harus ditaati oleh penguasa sehingga penguasa tercegah dari tindakan yang dapat menyalahgunakan kekuasaan yang hendak dilaksanakan itu<sup>27</sup>.

Pelaksanaan kekuasaan penguasa itu dapat disederhanakan dalam sikap tindak sebagai berikut :

1. Sikap tindak Hukum dapat dibedakan lagi menjadi :
  - a. kegiatan menciptakan kaedah abstrak yang berlaku umum, yang hasilnya berupa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan presiden, Peraturan Menteri;
  - b. kegiatan menciptakan keputusan yang berupa ketentuan konkrit untuk subjek hukum yang khusus yang dapat dirinci dalam tiga bidang yaitu :
    - 1) *bestuur*/eksekutif/pemerintahan yang hasil atau wujudnya dapat berupa antara lain perizinan, pembebanan, penentuan status, pembuktian, dan penilikan<sup>28</sup>.
    - 2) *politie* yaitu kegiatan untuk menindak dan mencegah suatu kejadian yang mengganggu kehidupan bersama dan kehidupan pribadi
    - 3) *rechtspraak*/peradilan yaitu kegiatan menyelesaikan sengketa huku yang disebabkan kepada pengadilan/hakim.
2. Sikap tindak hukum perdata, yaitu kegiatan yang mempertahankan dan melindungi kepentingan keperdataan negara seperti kebutuhan kebendaan atau kebutuhan ekonomi dari negara.
3. Sikap tindak tidak yuridis (*materiele handelingen*) seperti pegawai menyelenggarakan senam pagi pada hari Jumat, halal bi halal oleh pegawai, dan lain-lain.

Dengan demikian dapatlah dirumuskan bahwa HAN mencakup segala peraturan yang harus dituruti dalam melaksanakan kekuasaan atau tugas dan wewenang masing-masing subjek HTN di atas. semua aturan tentang cara pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat digolongkan ke dalam :

1. Hukum perundang-undangan,
2. Hukum Pemerintahan,

---

<sup>25</sup> Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet. V. Jakarta: Ichtiar, 1962. Hlm. 477

<sup>26</sup> Pelaksanaan kekuasaan atau hak dan kewajiban dapat disebut *Role Playing*

<sup>27</sup> Dalam bahasa Perancis penguasa yang menyalahgunakan kekuasaan disebut *detournement du pouvoir*.

<sup>28</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Op., Cit. Hlm. 61

3. Hukum Kepolisian, dan
4. Hukum Peradilan.

Untuk keperluan studi ilmiah, Prof. Prajudi Atmosudirdjo menggolongkan sistematika HAN itu sebagai berikut<sup>29</sup>:

1. Hukum tentang dasar-dasar dan prinsip-prinsip umum dari administrasi negara,
2. Hukum tentang organisasi dari administrasi negara,
3. Hukum tentang aktifitas-aktifitas dari pada administrasi negara terutama yang bersifat yuridis,
4. Hukum tentang sarana-sarana daripada administrasi negara terutama mengenai kepegawaian negara dan keuangan negara, dan
5. Hukum tentang peradilan administrasi negara.

Berikut ini akan diberikan penjelasan singkat tentang hukum dasar-dasar dan prinsip-prinsip tersebut di atas. Bahwa suatu negara dipandang sebagai manusia buatan hukum sering disebut badan hukum (*Rechtspersoon*) yang disamping memiliki kekuasaan (hak/wewenang dan kewajiban/tugas), juga memiliki tujuan hidup<sup>30</sup>. Tujuan negara tersebut tercantum dalam Undang-Undang Dasar/Konstitusi dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Tujuan negara itu adalah melaksanakan kesejahteraan umum atau kepentingan umum. Untuk melaksanakan tujuan tersebut negara memerlukan organ atau alat kelengkapan negara atau badan administrasi negara. Administrasi negara dalam bertindak merealisasikan tujuan tersebut harus berdasar pada peraturan perundang-undangan<sup>31</sup>. Peraturan

---

<sup>29</sup> Beni M. Yunus. *Intisari Hukum Administrasi Negara. Op., Cit.* Hlm. 19

<sup>30</sup> Sebagai badan hukum (publik) negara memiliki tujuan (*telos, destination, goal*) yang hendak dicapai atau diwujudkan. Tujuan negara itu melaksanakan kesejahteraan atau kepentingan umum (*bestuur zorg*), yaitu menyediakan segala macam fasilitas yang dapat dimanfaatkan oleh warganya untuk mewujudkan kepentingan pribadinya masing-masing. Apabila negara tidak berhasil mewujudkan kepentingan umum/kesejahteraan umum itu, maka negara itu dianggap sebagai "negara gagal". Memang belum ada kesepakatan di antara para ahli tentang syarat-syarat untuk menyatakan suatu negara gagal. Namun menurut *Fund for Peace* negara gagal itu memiliki ciri-ciri; (1) kehilangan kontrol atas wilayahnya sendiri, atau monopoli pengerahan pasukan fisik di wilayahnya, (2) tergerusnya kewenangan/kekuasaan yang sah dalam pembuatan keputusan bersama, (3) tidak mampu menyediakan layanan publik, (4) tidak mampu berinteraksi sebagai anggota komunitas internasional. Sebagai contoh negara-negara gagal itu antara lain Yaman, Somalia, Kongo, Sudan, Sudan Selatan, dan seterusnya. Lihat 'Failed States FAQ Number 6'. The Fund For Peace. [id.m.wikipedia.org](http://id.m.wikipedia.org). Diakses tanggal 31 Januari 2022.

<sup>31</sup> Peraturan perundang-undangan yang mengharuskan agar administrasi negara bertindak berdasarkan baik HAN *Heterotonom* maupun HAN *Otonom* merupakan perintah dari "asal legalitas". Pada mulanya asal legalitas ini berasal dari hukum pidana yang diciptakan oleh Filosof Hukum Pidana Jerman bernama Anselm von Feurbach (1775-1833) yang pada dasarnya dibentuk untuk mencegah seseorang melakukan tindak pidana karena takut pada ancaman yang tertulis dalam hukum pidana itu. Asas itu berbunyi "*Nullum Delictum Noella Poena Sine Praevia Lege Poenali*" yang artinya "suatu perbuatan tidak boleh dihukum, melainkan atas kekuatan aturan hukuman dalam undang-undang yang diadakan lebih dahulu dari perbuatan itu. Lihat Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet VII. Bandung: Ichtiar, 1962. Hlm. 487. Namun Montesquieu beranggapan bahwa asas *Nullum Delictum* itu adalah asas yang dibentuk untuk melindungi individu dari tindakan sewenang-wenang badan arbiter (Peradilan). Namun dalam perkembangan berikutnya asas legalitas itu juga terdapat dalam semua bidang hukum termasuk HAN. Hal ini disebabkan berkembang pesatnya konsep negara hukum yang pada intinya menjunjung tinggi pandangan bahwa hukum harus menjadi dasar setiap tindakan dalam kehidupan bernegara sebagaimana terlihat umpamanya di Indonesia. Pada UUD 1945 pasal 1 ayat (3) berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum". Asas legalitas telah dianut oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Pasal 1 angka

perundang-undangan itu ada yang dibuat atau dibentuk oleh badan/lembaga negara di luar badan administrasi negara itu sendiri, yang dinamakan HAN Heteronom. Selanjutnya ada peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dibentuk oleh badan administrasi negara itu sendiri yang dinamakan HAN Otonom. Baik HAN Heteronom maupun HAN Otonom semuanya menjadi dasar atau landasan tindakan badan Administrasi Negara. Namun perlu diingat bahwa asas legalitas ini memiliki kelemahan yaitu hukum tidak dapat mengatur semua kejadian atau praktik kehidupan di masyarakat. Hukum selalu tertinggal dari peristiwanya (*het recht hinkt Achter de feiten aan*) kata ungkapan dalam Bahasa belanda. Untuk mengatasi kelemahan itu, HAN perlu dilengkapi oleh asas lainnya<sup>32</sup>.

Hukum tentang organisasi daripada administrasi dalam negara modern adalah sangat komplek. Hal itu disebabkan negara yang memiliki organ atau badan administrasi pada wilayah tertentu serta fungsi-fungsi yang tertentu. Hal ini melahirkan badan hukum teritorial dan fungsional<sup>33</sup>. Keadaan ini mengharuskan adanya pelimpahan atau delegasi kekuasaan dari pusat ke daerah yang mendasarkan diri pada desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Menurut level atau tingkatannya maka administrasi negara dapat dibedakan menjadi Administrasi Pusat, Administrasi Provinsi, Administrasi Kabupaten/Kota, Administrasi Kecamatan, dan Administrasi Kelurahan/Desa.

Hukum tentang aktifitas-aktifitas daripada administrasi negara. Fungsi-fungsi administrasi negara selalu disesuaikan dengan tugas-tugas apa yang dibebankan kepadanya dalam rangka mencapai tujuan negara. Pada garis besarnya aktifitas itu dapat digolongkan dalam lima kelompok yaitu :

1. menjalankan pemerintah seperti melaksanakan tugas pemerintahan (*bestuur*), perundang-undangan (*regeling*), kepolisian (*politie*), dan peradilan (*rechtspraak*),
2. penyelenggaraan tata usaha negara seperti melaksanakan registrasi, inventarisasi, dokumentasi legalisasi, dan statistisasi,
3. pengurusan rumah tangga negara seperti pembersihan, perkebunan, pembibitan, dan seterusnya yang dijalankan oleh dinas-dinas, lembaga, balai, institut, BUMN, dan sebagainya, dan
4. penyelamatan, perlindungan, dan penjagaan ekologi dan gangguan lainnya yang disebabkan kemajuan pembangunan, industrialisasi, dan lain-lain yang dapat mengganggu kesehatan, sumber kehidupan, dan lain-lain.

Tugas-tugas administrasi di atas dapat dirumuskan dalam lima tugas pokok yaitu ; (1) administrasi pemerintahan, (2) administrasi ketatausahaan negara, (3) administrasi kerumah tanggaan, (4) administrasi pembangunan, (5) administrasi tata lingkungan. Kelima tugas tersebut harus berdasarkan asas legalitas sehingga timbul hukum Administrasi untuk kelima bidang tugas tersebut.

---

3 menyatakan " Badan atau pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

<sup>32</sup> Diskresi (*Descretion, Freis Ermessen, Keleluasaan*) yaitu suatu asas yang memberikan kebebasan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan persoalan-persoalan penting dan mendasar yang pengaturannya belum ada. Karena itulah undang-undang memberi dasar pada Badan Administrasi Negara untuk pelaksanaan asas ini yang tercantum dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pasal 22 ayat (1), (2), pasal 2a, dan Pasal 24.

<sup>33</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa dalam melaksanakan kekuasaannya, administrasi negara dapat membuat keputusan yang berupa norma hukum yang abstrak yang berlaku umum seperti Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Daerah, dan lain-lain<sup>34</sup>. Akan tetapi Administrasi Negara juga harus membuat keputusan yang berupa norma/kaedah hukum konkrit yang berlaku khusus yang diperuntukan bagi badan atau subjek hukum tertentu yang lazim disebut penetapan (*beschikking*)<sup>35</sup>. Penetapan itu dapat berupa penolakan (negatif), atau dikabulkan (positif). penetapan yang positif yang memberi keuntungan adalah :

1. Dispensasi, yaitu suatu penetapan dari pejabat administrasi negara yang menyatakan bahwa seseorang atau badan hukum tidak berlaku atau terikat pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan karena adanya alasan atau keadaan tertentu.
2. Izin atau *vergunning* yang membebaskan seseorang atau badan hukum dari suatu larangan.
3. Lisensi, adalah izin yang bersifat komersial dan mendatangkan keuntungan atau laba, dan
4. Konsesi, adalah penetapan disamping mengandung dispensasi, izin, dan lisensi, juga diberi kekuasaan pemerintahan (*bestuur*).

Bahwa bidang HAN mencakup bidang hukum yang sangat luas terutama pada negara pada negara yang tergolong negara hukum material atau negara kesejahteraan (*Welfaar Staat*). Bidang Hukum Administrasi baik Hukum Administrasi yang Heteronom maupun Hukum Administrasi Otonom merupakan realisasi dari asas legalitas yang menjadi inti utama dari Negara Hukum. Namun salah satu kelemahan asas legalitas terutama pada negara yang sedang berkembang yaitu kekakuan, keterbatasan, ketertinggalan hukum dari perkembangan masyarakat. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat diatasi dengan memberikan kebebasan (diskresi) kepada

---

<sup>34</sup> Norma abstrak yang berlaku umum berlakunya tidak tertuju pada orang atau badan tertentu, akan tetapi tertuju kepada semua. Norma abstrak ini pada umumnya terdapat dalam peraturan perundang-undangan, sebagai contoh dapat dilihat pada ketentuan Pasal 362 KUHP (terjemahan R. Soesilo) "Barang siapa mengambil suatu barang yang sama sekali atau sebagian termasuk kepunyaan orang lain, dengan maksud akan memiliki barang itu dengan melawan hukum, dihukum karena pencurian, dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp.900",- Norma abstrak itu terlihat dari kata-kata "barang" yang artinya masih abstrak, belum menunjuk kepada misalnya mobil, uang, motor, dan lain-lain. Sedangkan pengertian umum dapat dilihat dari kata "barang siapa" yang artinya tertuju kepada semua orang, kepada seluruh khalayak ramai, norma ini belum menyebut nama orang atau badan hukum tertentu seperti John, Saleh, Dedi, PT. Angin Mamiri, dan sebagainya. Sebagai norma abstrak yang berlaku umum, ia dapat dipergunakan secara terus menerus untuk siapa saja yang melanggarnya. Sebagai contoh norma Pasal 362 yang sudah ribuan bahkan jutaan kali diterapkan untuk menghukum orang. Dalam bahasa Jerman, norma abstrak yang berlaku umum disebut "*dauerhaftig*". Lihat Maria Farida Indrati S. *Ilmu perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Cet. 6. Yogyakarta: Kanisius, 2011. Hlm. 27-29.

<sup>35</sup> Norma konkrit yang berlaku khusus adalah norma hukum yang berlakunya tertuju pada perbuatan atau orang tertentu. Contoh norma ini adalah Surat Izin Mengemudi (SIM/ *Driving Lisenca*). Norma konkrit dalam SIM itu dapat dilihat dari kata "memberi izin" mengemudikan kendaraan tertentu, jadi ia hanya diizinkan untuk mengemudikan kendaraan dengan bobot tertentu, sedangkan kata berlaku khusus artinya izin hanya diberikan kepada yang namanya disebut dalam SIM itu. Dalam bahasa Jerman, norma konkrit yang berlaku khusus ini disebut "*einmahlig*", artinya norma berlaku sekali untuk yang namanya disebut dalam norma itu, tidak boleh dipergunakan untuk orang lain atau umum. Lihat Maria Farida Indrati S. *Ibid*. Lihat juga Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Cet. VI. Bandung: Citra Aditya bakti, 1993. Hlm. 31

badan administrasi negara dalam menciptakan aturan sendiri dalam rangka pencapaian tujuan negara.

## **PENUTUP**

Bidang HTN dan HAN jika dilihat dari perspektif negara modern merupakan bidang hukum yang menjadi kerangka bagi struktur dan proses suatu negara. Jika negara dipandang sebagai organisasi kekuasaan (*gezaag organitatie*) yang mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial, maka HTN dan HAN merupakan produk dari kekuasaan itu. Dari pandangan inilah timbul bahwa hukum itu adalah produk dari kekuasaan. Namun keberadaan kekuasaan itu memerlukan kehadiran hukum sebagai landasan pelaksanaan kekuasaan itu. Kekuasaan tanpa hukum adalah kekuasaan yang liar dan sewenang-wenang. Walaupun hukum adalah produk kekuasaan, namun kekuasaan berkewajiban menundukan diri pada hukum dengan mengadopsi asas pemisahan kekuasaan dan konsep *check and balances*.

Bidang HTN yang mengatur struktur dan kekuasaan dari subjek HTN memerlukan aturan lebih lanjut yang diperlukan bagi subjek HTN dalam melaksanakan kekuasaannya. Hukum yang diperlukan bagi pelaksanaan kekuasaan itu tergolong dalam HAN. Dengan demikian HAN itu dipandang sebagai "sambungan" (*verlungstuk*) dari HTN. Sebagai hukum sambungan yang berguna bagi kegiatan pelaksanaan kekuasaan, maka HAN dipandang sebagai Hukum yang mengatur gerak daripada negara (*de staat in beweging*). Sebagai hukum yang mengatur gerak negara, HAN berasal dari aturan-aturan yang diciptakan/dibentuk oleh pembentuk undang-undang atau badan di luar badan administrasi negara yang dinamakan HAN Heteronom. Selanjutnya untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya, badan administrasi negara diberikan kekuasaan untuk menciptakan aturan sendiri yang dinamakan HAN Atonom.

Kegiatan administrasi negara dalam menciptakan/membentuk HAN Otonom dapat berupa (1) penciptaan kaedah abstrak yang berlaku umum (regeling), yang dapat berupa Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Daerah, (2) penciptaan kaedah konkrit yang berlaku khusus yang wujudnya dapat berupa penetapan (*beschikking*).

Adanya perubahan orientasi dalam tugas negara modern, dimana awalnya hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan, kemudian berkembang menjadi penyelenggara kesejahteraan bagi rakyat (*Welfaar Staat*) berakibat bertambah rumitnya tugas badan administrasi negara yang semuanya harus dilaksanakan berdasarkan hukum (asas legalitas). Namun norma hukum yang dibentuk berdasarkan asas ini memiliki kelemahan yaitu sering tidak dapat mengatur semua peristiwa di masyarakat dan sering tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga tujuan negara yang hendak dicapai mengalami hambatan. Untuk mengatasi kelemahan inilah, maka badan administrasi dilengkapi dengan asas diskresi yang memberi kebebasan kepada badan administrasi negara membentuk aturan atas inisiatif sendiri. Dengan aturan yang dibentuk berdasarkan asas legalitas dan asas diskresi ini, diharapkan dapat memberi landasan bertindak yang kuat bagi badan administrasi negara dalam mewujudkan tujuan negara yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Buku

- Ahmad Abdi Amsir. Perjanjian Westphalia dan Momentum Pendirian Negara Modern. *Jurnal Sulesana*. Volume 15 Nomor 1 Tahun 2021.
- Amir Syarifudin. Legitimasi Etis Kekuasaan Republik Indonesia. Tesis pada Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1996.
- . Legitimasi Undang-Undang Dasar 1945 dan Kekuasaan Negara Republik Indonesia dalam Mewujudkan Tujuan Negara. Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Palembang, 2018
- Benny M. Yunus. *Instisari Hukum Adminitrasi Negara*. Cet. 1. Bandung: Alumni, 1988.
- C.F. Strong. *Modern Political Constitution : an Introduction to the Comparative Study Their History and Existing Form*. London : The English Book Society and Sidwick& jackson Limited, 1966.
- Darta Sri Widowatie dengan judul *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*. Cet. 10. Bandung: Nusa Media, 2015.
- Franz Magnis-Suseno. *Etika Politik Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cet 8 (Revisi). Jakarta: Kompas Gramedia, 2016.
- Maria Farida Indrati S. *Ilmu perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Cet. 6. Yogyakarta: Kanisius, 2011.
- Maruarar Siahaan. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta :MKRI, 2006.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Cet. VI. Bandung: Citra Aditya bakti, 1993.
- Purnadi Pubacaraka. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung : Alumni 1985. *Undang- Utrecht . Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet VII. Bandung: Ikhtiar, 1966.
- Ross Cranston. *Legal Foundation of The Welfare State*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1985
- Saldi Isra. *Lembaga Negara Konsep Sejarah Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Cet. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Sri Soemantri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Cet3. Bandung:Alumni, 1986.
- Takdir Ali Mukti. *Sistem Pasca Westphalia, Interaksi Transnasional dan Paradiplomacy*. *Jurnal Hubungan Internasional*. Volume 2 Nomor 2 / Oktober 2013.

#### Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan . Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor. 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

#### Laman Maya :

'Failed States FAQ Number 6 . The Fund For Peace. [id.m.wikipedia.org](https://id.m.wikipedia.org). Diakses tanggal 31 Januari 2022

## POLITIK HUKUM KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

**H. Syahmin AK**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (Purnabakti 2022)

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: syahminak1957@gmail.com

### **Abstrak**

Penelitian Hukum Doctrinal ini memfokuska kajiannya pada permasalahan: (1). Politik Hukum apakah dibalik pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja dan/atau menikah dengan WNI ? (2) Bagaimana Kepastian Hukum mengenai hak WNA pemegang Izin Tinggal Terbatas atas sponsor suami atau isteri WNI di Indonesia? Studi ini menggunakan pendekatan *histories approach* dan *statutes approach*, dan *deskriptif analitis kualitatif*. Setelah dilakukan penelitian secara saksama, didapati bahwa (1) Politik Hukum Pemberian Izin Tinggal Terbatas WNA yang bekerja di Indonesia berdasarkan asas manfaat secara ekonomi yang dijalankan berdasarkan *selective policy* dengan mengedepankan perlindungan terhadap TKI dan memberikan keuntungan secara ekonomi dan Iteq kepada Negara, sedangkan kepada mereka yang menikah dengan WNA berdasarkan pada asas kesetaraan gender dan non-diskriminasi serta penghormatan terhadap HAM. (2) Belum terciptanya suatu kepastian hukum karena di satu sisi ketika WNA pemegang Kartu Izin Tinggal Terbatas atas sponsor suami atau isteri yang WNI secara Undang-Undang Keimigrasian diperbolehkan untuk melakukan usaha dan bekerja dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, sedangkan di sisi lainnya Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak menghendaki hal tersebut, karena secara normative undang-undang tenaga kerja membatasi kegiatan orang asing dalam bekerja di Indonesia, sehingga terjadi benturan (*disharmoni*) dengan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Keimigrasian, Indonesia

### **Abstract**

*This doctrinal legal research focuses on the following issues: (1). What is the legal politics behind the granting of a Limited Stay Permit to foreigners who work and/or marry Indonesian citizens? (2) What is the legal certainty regarding the rights of foreigners holding Limited Stay Permits to sponsor Indonesian citizens' husbands or wives in Indonesia? This study uses a historical approach and a statutes approach, and a qualitative analytical descriptive. After careful research, it was found that (1) the Legal Politics of Granting Limited Stay Permits for foreigners who work in Indonesia based on the principle of economic benefit which is carried out based on a selective policy by prioritizing the protection of TKI and providing economic and technical benefits to the State, while for them who are married to foreigners based on the principles of gender equality and non-discrimination and respect for human rights. (2) There has not been a legal certainty because on the one hand, when a foreigner holding a Limited Stay Permit Card is sponsored by a husband or wife who is an Indonesian citizen by the Immigration Law, he is allowed to do business and work in order to meet the necessities of life, while on the other hand the Law Manpower does not want this, because normatively the labor law limits the activities of foreigners in working in Indonesia, resulting in a conflict (disharmony) with other laws and regulations in Indonesia.*

**Keywords:** Legal Politics, Emigration, Indonesia

## **PENDAHULUAN**

### **Latar Belakang**

Bersamaan dengan perkembangan di dunia internasional, telah terjadi perubahan di dalam negeri yang telah mengubah paradigma dalam berbagai aspek ketatanegaraan seiring dengan bergulirnya reformasi di segala bidang. Perubahan itu telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap terwujudnya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap Warga Negara Indonesia sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia. Dengan adanya perkembangan tersebut, setiap Warga Negara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama dalam menggunakan haknya untuk keluar atau masuk Wilayah Indonesia.

Terasa juga bahwa dampak era globalisasi telah mempengaruhi sistem perekonomian Negara Republik Indonesia dan untuk mengantisipasinya diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan, baik di bidang ekonomi, industry, perdagangan, transportasi ketenagakerjaan, maupun peraturan di bidang lalu lintas orang dan barang. Perubahan tersebut diperlukan untuk meningkatkan intensitas hubungan Negara Republik Indonesia dengan dunia internasional yang mempunyai dampak sangat besar terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas Keimigrasian. Penyederhanaan prosedur Keimigrasian bagi para investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia perlu dilakukan, antara lain kemudahan pemberian Izin Tinggal Tetap bagi para penanam modal yang telah memenuhi syarat tertentu. Dengan demikian, diharapkan akan tercipta iklim investasi yang menyenangkan dan hal itu akan lebih menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Di pihak lain, aspek pelayanan dan pengawasan terhadap Orang Asing tidak pula terlepas dari geografis Wilayah Indonesia yang terdiri atas pulau-pulau yang mempunyai jarak yang dekat, bahkan berbatasan langsung dengan Negara tetangga, yang pelaksanaan fungsi keimigrasian di sepanjang garis perbatasan merupakan kewenangan instansi imigrasi. Pada tempat tertentu sepanjang garis perbatasan terdapat lalu lintas tradisional masuk dan keluar warga Negara Indonesia dan warga Negara tetangga. Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan memudahkan pengawasan dapat diatur perjanjian lintas batas dan diupayakan perluasan Tempat Pemeriksaan Imigrasi. Dengan demikian, dapat dihindari orang masuk atau keluar Wilayah Indonesia di luar Tempat Pemeriksaan Imigrasi/TPI.

Berdasarkan kebijakan selektif (*selective policy*) yang menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia, diatur masuknya Orang Asing ke dalam Wilayah Indonesia, demikian pula bagi Orang Asing yang memperoleh Izin Tinggal di Wilayah Indonesia harus sesuai dengan maksud dan tujuannya berada di Indonesia. Berdasarkan kebijakan dimaksud serta dalam rangka melindungi kepentingan nasional,<sup>1</sup> hanya Orang Asing yang memberikan manfaat serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum diperbolehkan masuk dan berada di Wilayah Republik Indonesia.

Terhadap Warga Negara Indonesia berlaku prinsip bahwa setiap warga Negara Indonesia berhak untuk keluar atau masuk Wilayah Indonesia. Namun, berdasarkan alasan tertentu dan untuk jangka waktu tertentu warga Negara Indonesia dapat dicegah keluar dari Wilayah Indonesia.

Sehubungan dengan upaya mendorong iklim modal di Indonesia, tentunya membutuhkan tenaga kerja yang sangat besar, maka pemerintah cq Menteri Tenaga Kerja telah berupaya untuk menyederhanakan proses pemberian izin kerja dan menghapuskan biaya-biaya perizinan. Problem yang timbul adalah bahwa jumlah Tenaga Kerja Asing (TKA) yang bekerja di Indonesia semakin meningkat dari tahun ke tahun.<sup>2</sup> Disisi lain dampak secara ekonomi, kehadiran tenaga kerja asing semakin menutup peluang memperoleh pekerjaan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) pada kedudukan dan jabatan-jabatan strategis di dalam suatu perusahaan.

Berbeda halnya dengan masalah izin tinggal dalam bidang keimigrasian sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dalam Pasal 52 huruf e ditegaskan bahwa izin tinggal terbatas diberikan kepada orang asing yang kawin secara sah

---

<sup>1</sup> **Kepentingan nasional** adalah kepentingan seluruh rakyat Indonesia sehingga pengawasan terhadap Orang Asing memerlukan juga partisipasi masyarakat untuk melaporkan Orang Asing yang diketahui atau diduga berada di Wilayah Indonesia secara tidak sah atau menyalahgunakan perizinan di bidang Keimigrasian. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, perlu dilakukan usaha untuk meningkatkan kesadaran masyarakat.

<sup>2</sup> Achmad Ruky. 2017. *Permasalahan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*. <https://achmadruky.com/430/permasalahan-tenaga-kerja-asing-di-indonesia/diakses> pada tanggal 20 Februari 2021; (16.25 wib). Baca pula, Anik Khoirun Nisa, 2019, "Peran Tim PORA (Pengawasan Orang Asing) dalam Pencegahan Akibat Perkawinan Campuran: Studi Kasus di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas II Madiun", Artikel, *SAKINA: Journal of Family Studies*, Vol. 3, Issue 2, 2019, hlm., 1, et-seq.

dengan warga negara Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 54 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa izin tinggal tetap dapat diberikan kepada keluarga karena perkawinan campuran. Di dalam Pasal 61 disebutkan bahwa pemegang izin tinggal terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf e dan f dan pemegang izin tinggal tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf b dan huruf d dapat melakukan pekerjaan dan/atau usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dan/atau keluarganya.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menimbulkan dampak secara hukum, di mana adanya pertentangan secara normatif antara politik hukum ketenagakerjaan dan politik hukum keimigrasian. Selain itu juga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi WNA yang menikah dengan WNI, karena secara keimigrasian mereka diperbolehkan bekerja, tetapi secara ketenagakerjaan mereka tidak boleh bekerja tanpa izin yang dikeluarkan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, yang sifatnya dibatasi. Masalah yang mungkin timbul dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dapat mendorong maraknya Perkawinan Kontrak antara WNA dan WNI demi mendapatkan keleluasaan bagi WNA dalam mendapatkan izin tinggal dan bekerja di Indonesia.<sup>3</sup>

### **Identifikasi Masalah**

Berlatar belakang pada analisis situasi singkat di atas, penelitian hukum normatif ini memfokuskan kajian pada masalah-masalah:

1. Politik Hukum apakah di balik pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja dan/atau menikah dengan WNI?
2. Bagaimana Kepastian Hukum mengenai hak WNA pemegang Izin Tinggal Terbatas atas sponsor suami atau isteri WNI di Indonesia?
3. Bagaimanakah Perlindungan Hukum terhadap WNA yang mempunyai isteri atau suami WNI apabila terjadi perceraian?

### **Maksud dan Tujuan**

Tujuan studi ini dilakukan adalah untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum di balik pemberian Izin Tinggal Terbatas/ITAS bagi orang asing yang bekerja di Indonesia berdasarkan prinsip *selective policy* dengan mengedepankan kepentingan perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia, dan memberikan keuntungan atau manfaat secara ekonomi dan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) kepada negara. Juga untuk menganalisis mengenai pengaturan tentang masalah keimigrasian yang selama ini berlaku sudah cukup memberikan perlindungan hukum atau belum terhadap Warga Negara Asing/WNA yang menikah dengan Warga Negara Indonesia/WNI apabila terjadi perceraian.

### **Metode Penelitian**

Pendekatan utama yang dipergunakan dalam penelitian normatif ini adalah *histories approach*, untuk mengungkap sejarah Politik Hukum Keimigrasian Nasional. Selanjutnya melalui pendekatan *statutes approach*, menganalisis keterkaitan antara Undang-Undang Keimigrasian dengan peraturan perundang-undangan lainnya, yang memiliki korelasi secara langsung terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia. Bahan Hukum dan Informasi yang diperoleh dianalisis secara *deskriptif analisis kualitatif*. Penafsiran bahan hukum dan informasi secara *argumentum a cotraria* atas beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak relevan tidak dibahas dalam studi ini.

---

<sup>3</sup> Rizqy Claudya Novelia, 2019, "Efektivitas Pengawasan Kantor Imigrasi Kelas I Tangerang Terhadap Penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan WNA untuk Bekerja Berdasarkan UU No.6 Tahun 2011". Artikel, *Jurnal Hukum Replik*, Vol 7 No.2, (Sept. 2019), hlm., 52., et-seq.

## PEMBAHASAN

### Politik Hukum di Balik Pemberian Izin Tinggal Terbatas Bagi WNA yang Bekerja dan/atau Menikah dengan WNI

Politik Hukum Nasional menurut Imam Syaukani,<sup>4</sup> adalah kebijakan dasar penyelenggara Negara (Republik Indonesia) dalam bidang hukum akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan Negara (Republik Indonesia) yang dicita-citakan. Oleh karena itu, politik hukum keimigrasian dalam perjalanannya selalu berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman dan pemerintah yang sedang berkuasa.

Pada masa kolonial Hindia Belanda, imigrasi menganut politik pintu terbuka, (*open door policy*) di mana membuka seluas-luasnya peluang Warga Negara Asing untuk masuk dan tinggal di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan keuntungan terhadap pemerintah kolonial dan bukan masyarakat bumi putera, tetapi setelah Indonesia merdeka menjadi politik selektif (*selective policy*) di mana hanya orang yang bermanfaat bagi bangsa dan Negara saja yang diizinkan masuk, tinggal, dan beraktivitas di Indonesia dan tentu saja untuk kepentingan nasional.

Peraturan perundang-undangan di bidang keimigrasian mengalami berbagai perubahan sesuai dengan perkembangan zaman. Seperti apa yang telah dijelaskan, sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian telah disyaratkan bahwa politik hukum keimigrasian menganut *selective policy*, walaupun dalam pelaksanaannya masih ada beberapa pemberian bebas visa bagi beberapa Negara yang sifatnya *reciprocal* (timbang balik), dan berdasarkan pada perjanjian bilateral atau pun multilateral, namun hal ini tidak mengurangi sifat *selective* itu sendiri.<sup>5</sup>

Selanjutnya, perlu dijelaskan bahwa Pengertian Keimigrasian telah mengalami perubahan, dalam undang-undang keimigrasian sebelumnya dalam Pasal 1 angka 1 UU. 9 Tahun 1992 dirumuskan bahwa keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia. Sedangkan dalam Undang-Undang yang baru (Pasal 1 angka 1 UU NO. 6 Tahun 2011) dirumuskan bahwa Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga kedaulatan negara. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa imigrasi mengemban tugas dalam hal ihwal keluar masuk setiap orang (baik WNA atau WNI) maupun pengawasan orang asing di Indonesia. Hal ini diimplementasikan dalam peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kedua tugas di atas. Penambahan kata "*menjaga kedaulatan Negara*" menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas segala regulasi yang terkait dengan keluar masuk orang dan pengawasan WNA selama berada di Indonesia. Oleh karena itu setiap regulasi yang dibuat terkait erat dengan keluar masuk orang asing khusus WNA serta keberadaannya di Indonesia harus sesuai dengan kepentingan nasional demi tercapainya tujuan Negara sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD tahun 1945 alinea ke-4. berbunyi: "*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ber dasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial*".<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Imam Syaukani, 2018, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, (Jakarta, Rajawali Press). Edisi Baru hlm.13. et-seq.

Lihat pula, M. Alvi Syahrin, 2019, "Politik Hukum Keimigrasian Indonesia: Studi Pendekatan Sejarah dan Kontemporer", Artikel, *Jurnal Justicia*, Vol 2, No.1, (Juni 2019), hlm 43, et-seq.

<sup>5</sup> Anis Tiana Pottag, 2018, "Politik Hukum Pengendalian TKA yang bekerja di Indonesia," Artikel, *Jurnal Media Iuris*, Vol.1. No.2,(Juni 2018), hlm., 243, et-seq.

<sup>6</sup> Untuk informasi lebih luas mengenai Pengawasan Orang Asing ini, kami anjurkan untuk membaca artikel yang dimuat dalam beberapa jurnal berikut ini:

Dalam menjalankan fungsinya terkait dengan pemberian Izin Tinggal yang terdiri dari Izin kunjungan, izin tinggal terbatas, dan izin tinggal tetap, imigrasi menerapkan beberapa kriteria yang secara keseluruhan dijiwai dengan prinsip *selective policy*, dimana ada pembatasan hak dan kewajiban di setiap izin yang diberikan. Dengan demikian, adanya limitative terhadap keberadaan dan kegiatan WNA di Indonesia adalah demi tegaknya kedaulatan dan tercapainya tujuan Negara. Setiap WNA yang berada dan tinggal di Indonesia dibatasi oleh peraturan perundang-undangan berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian terkait dengan proses keluar masuknya dan izin keimigrasiannya selama berada di Indonesia dan apabila melanggar dapat dikenakan baik tindakan administrative keimigrasian ataupun *projustitia*.<sup>7</sup>

Dalam hal pemberian Visa Tinggal Terbatas sebelum memperoleh Izin Tinggal Terbatas, dalam UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan dalam beberapa pasal, yaitu sebagai berikut:

Dalam Pasal 39: dijelaskan bahwa Visa Tinggal Terbatas yang seterusnya menjadi Izin Tinggal Terbatas diberikan kepada tenaga ahli, pekerja, dan WNA yang menikah dengan WNI. Pemberian Visa Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja di Indonesia diatur dalam berbagai regulasi yang terkait dengan tenaga kerja asing di Indonesia, antara lain: Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Tenaga Kerja WNA Pendatang (TKWNAP). Dalam Pasal 2 Keputusan Presdien ini pada prinsipnya mewajibkan pengutamaan penggunaan TKI di bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia, kecuali jika ada bidang dan jenis pekerjaan yang tersedia belum atau tidak sepenuhnya diisi oleh TKI, maka penggunaan TKWNAP diperbolehkan sampai jangka waktu tertentu. Ketentuan ini bertujuan agar terjadi *transfer skill* dari TKA kepada TKI. Dengan demikian, pekerjaan yang sebelumnya dilakukan oleh TKA dapat diambil alih oleh TKI. Sehubungan dengan hal tersebut, penggunaan TKA dilakukan secara selektif untuk mendorong pendayagunaan TKI secara lebih optimal.<sup>8</sup>

Pasal 52: “Izin tinggal terbatas diberikan kepada:

- a. Orang asing yang masuk wilayah Indonesia dengan Visa Tinggal Terbatas;
- b. Anak yang pada saat lahir di wilayah Indonesia ayah dan/ibunya pemegang Izin tinggal terbatas;
- c. Orang asing yang diberikan alih status dari izin tinggal kunjungan;
- d. Nakhoda, awak kapal, atau tenaga ahli asing di atas kapal laut, alat apung, atau instalasi yang beroperasi di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang;
- e. Orang asing yang kawin secara sah dengan Warga Negara Indonesia; atau
- f. Anak dari orang yang kawin secara sah dengan Warrga Negara Indonesia.”

---

1. Romadhon, 2019, “Peran Ideal TIM Pengawasan Orang Asing dalam Pengawasan TKA di Indonesia”, Artikel, *Jurnal Res Publica*, Vol 3, No. 3 Sept – Des. 2019;

2. Anik Khoirun Nisa, 2019, “Peran TIM Pengawasan Orang Asing dalam Pencegahan Akibat Perkawinan Campuran: Studi Kasus di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas II Madian”, Artikel, *JURNAL SAKINA: Journal of Family Sties*, Vo. 3, Issue 2, 2019.

3. Nadia Anabela et-al, 2020, “Mekanisme Pengawasan terhadap Penyalahgunaan Visa Kunjungan Oleh WNA yang bekerja di PLTU Balikpapan,” Artikel, *Jurnal Lex Suprema*, Vol. 2, No.1, 2020;

4. Rizqy Claudya Novella, 2019, “Efektivitas Pengawasan Kantor Imigrasi Kelas I Tanggerang terhadap Penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan WNA untuk Bekerja berdasarkan UU No.6 tahun 2011 tentang Keimigrasian,” Artikel, *Jurnal Hukum Replik*, Vol.7, No.2, 2019.

<sup>7</sup> Meiliana Wanda Agesa, Lego Karjoko, Isharyanto, 2019, “Politik Hukum Fasilitas Keimigrasian bagi TKA dengan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia”, Artikel, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, Vol 6, No.2. 2019, hlm., 55, et-seq.

<sup>8</sup> Jazim Hamidi, Charles Cristian, 2018, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Jakarta, Penerbit: Sinar Grafika, (Edisi Baru), hlm., 127. Baca pula Meiliana Agesa, Lego Karjoko, Isharyanto, *Op.Cit.*, hlm., 56, et-seq.

Selanjutnya, masalah Politik Hukum Keimigrasian sebagaimana telah dijabarkan di muka, merupakan suatu studi yang sifatnya *multi aspek*, di mana sangat dipengaruhi oleh berbagai Politik Hukum lainnya, seperti di bidang ketenagakerjaan, penanaman modal asing, hak asasi manusia, intelijen, narkoba, terorisme, kejahatan lintas Negara, dan keamanan Negara. Oleh karena itu, Undang-Undang Keimigrasian harus dapat mengakomodasi berbagai kepentingan di atas guna tercapainya tujuan Negara. Dalam perkembangan saat ini, tampak nyata bahwa pemerintah sedang berusaha dan berkonsentrasi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.<sup>9</sup>

Dalam UU. Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan sangat jelas pengaturan tentang penggunaan TKA dimuat dalam Pasal 42 - Pasal 49, yang mengatur tentang kewajiban pemberi kerja yang menggunakan TKA untuk memperoleh izin tertulis, memiliki rencana penggunaan TKA yang memuat alasan, jenis jabatan, dan jangka waktu penggunaan TKA, kewajiban penunjukan TKI sebagai pendamping TKA hingga kewajiban memulangkan TKA ke Negara asalnya setelah berakhirnya hubungan kerja.

Pengaturan masalah ketenagakerjaan yang dituangkan dalam pasal-pasal UU No.13 Tahun 2003 tersebut menunjukkan bahwa bahwa Politik Hukum Ketenagakerjaan sangat memberikan batasan terhadap penggunaan TKA di Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi TKI dan mengurangi peranan dan eksistensi dari TKA di Indonesia. Hal ini sangat dimungkinkan karena sudah menjadi kewajiban dari Negara untuk selalu melindungi dan memastikan bahwa warga negaranya dapat memiliki kesempatan yang luas untuk memperoleh pekerjaan di wilayah kita sendiri, Indonesia.

Setiap pengajuan dan rencana penggunaan TKA di Indonesia juga dibatasi baik dalam jumlah maupun bidang pekerjaan yang dapat diduduki oleh TKA. Hal ini tentu saja bertujuan agar kehadiran TKA bukanlah dianggap sebagai ancaman yang cukup serius melainkan kehadiran mereka sebagai pemicu bagi TKI untuk lebih profesional dan mengembangkan diri sehingga meningkatkan daya saing di antara TKI dan TKA. Lebih lanjut UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan membatasi jabatan-jabatan yang dilarang (*closed list*), ini harus menjadi perhatian dari pemberi kerja sebelum mengajukan rencana penggunaan TKA. Selain harus menaati ketentuan jabatan, juga harus memperhatikan standar kompetensi yang berlaku.

Secara ekonomi kehadiran TKA tidak hanya sebagai suatu ancaman tetapi juga memberikan devisa bagi Negara. Hal ini dikarenakan adanya kompensasi atas setiap TKA yang dipekerjakan. Kompensasi yang dimaksud adalah berupa pajak penghasilan yang dikenakan terhadap pekerja asing, biaya dana pengembangan keahlian dan keterampilan (DPKK) diharapkan dapat meningkatkan profit atau keuntungan di tempat mereka bekerja sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Keuntungan lainnya dengan adanya kehadiran TKA adalah dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 49 juga mengharuskan kepada pengguna TKA agar melaksanakan *transfer of knowledge* dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja pendamping.

Berdasarkan penjelasan di atas, peneliti berpendapat bahwa Politik Hukum di balik pemberian Izin Tinggal terbatas bagi orang asing yang bekerja di Indonesia berdasarkan pada asas manfaat secara ekonomi yang dijalankan berdasarkan prinsip *selective policy* dengan mengedepankan perlindungan terhadap Tenaga Kerja Indonesia dan memberikan keuntungan atau manfaat secara ekonomi dan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek) kepada Negara. Hal ini dapat dilihat bahwa dalam pemberian Izin Tinggal Terbatas (ITAS) diberikan hanya kepada orang asing yang memiliki kualitas tertentu yang belum dimiliki oleh tenaga kerja Indonesia. Selain itu izin kerja hanya diberikan kepada TKA dengan kualifikasi jabatan dan lama kerja tertentu atau terbatas. Pembatasan ini menunjukkan bahwa Negara mengutamakan

---

<sup>9</sup> Meiliana Wanda Agesa, Lego Karjoko, Isharyanto, "Politik Hukum Fasilitas Keimigrasian bagi TKA dengan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia", Artikel pada: *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, Vol 6, No.2. 2019, hlm., 55, etseq.

perlindungan TKI untuk mengurangi pengangguran, dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada WNI untuk memiliki kesempatan kerja yang lebih besar di negaranya sendiri.

### **Kepastian Hukum mengenai Hak WNA Pemegang Izin Tinggal Terbatas Atas Sponsor Suami atau Isteri WNI**

Jika kita simak kembali ketentuan-ketentuan dalam UU No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, maka pemberian Izin Tinggal Terbatas tidak akan pernah diberikan pada isteri WNI yang berperan menjadi sponsor untuk suaminya yang WNA. Setiap laki-laki WNA yang menikah dengan perempuan WNI untuk memperoleh Izin Tinggal Terbatas/ ITAS, maka yang bersangkutan harus memiliki sponsor suatu perusahaan yang mempekerjakannya sebagai TKA.

Lahirnya UU No.12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan telah menimbulkan pengaruh yang besar pada peraturan di bidang keimigrasian. Prinsip kesetaraan gender telah membolehkan seorang laki-laki WNA yang menikah dengan WNI untuk memiliki Izin Tinggal Terbatas/ITAS atas sponsor dari isterinya. Meskipun demikian, UU No. 9. 1992 sebelumnya tidak diperkenankan untuk bekerja dan berusaha di Indonesia apabila tidak memiliki sponsor sebuah perusahaan yang mau mempekerjakannya ataupun rekomendasi dari BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) yang menjadikan mereka sebagai investor.

Undang-Undang Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah memberikan peluang kepada laki-laki WNA yang menikah dengan WNI untuk bekerja dan berusaha dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Pasal 25 huruf e ditegaskan bahwa Izin Tinggal Terbatas diberikan kepada Orang Asing yang kawin secara sah dengan WNI. Oleh karena ketika seseorang WNA menikah dengan seorang WNI, maka mereka dapat diberikan Izin Tinggal Terbatas/ITAS untuk tinggal di Indonesia selama 1 -2 (satu s/d dua) tahun, dan dapat diperpanjang atau dikonversi menjadi Izin Tinggal Tetap.

Apabila berbicara kepastian hukum tentang hak dan kewajiban dari Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Terbatas atas sponsor isteri/suami diperkenankan untuk tinggal di Indonesia untuk jangka waktu izin tinggal terbatasnya, yaitu selama satu sampai dua tahun dan dapat diperpanjang, mereka mendapatkan hak untuk bekerja dan melakukan usaha dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Hal ini dapat dilihat dalam **Pasal 61** UU No.6 tahun 2011 tentang Keimigrasian yang berbunyi: "*pemegang Izin Tinggal Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52 huruf e dan huruf f dan pemegang Izin Tinggal Tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) huruf b dan huruf d dapat melakukan usaha di Indonesia*". Bekerja dan melakukan usaha dapat diartikan bahwa mereka selama ini tidak diberikan peluang dalam undang-undang mana pun.

Jika kita lihat pada masa sebelumnya, bahwa politik hukum keimigrasian dalam rangka memberikan izin kerja di Indonesia, didasarkan asas manfaat secara ekonomi yang diterjemahkan pada asas *selective policy*, yang bertujuan bahwa hanya sektor-sektor tertentu yang boleh diduduki oleh orang asing. Pemerintah membatasi penggunaan TKA di Indonesia, untuk melindungi TKI. Dalam Undang-undang selama ini tidak pernah memberikan peluang pada orang asing untuk melakukan usaha kecil ataupun menengah di Indonesia. Undang-Undang PMA hanya memberikan kemudahan secara perizinan keimigrasian kepada investor yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia.

Terkait dengan hal di atas, Pasal 61 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah menimbulkan ketidakpastian hukum, karena adanya *disharmoni* dengan Undang-Undang Ketenagakerjaan dan Undang-Undang Penanaman Modal Asing di Indonesia. Selama ini peraturan perundang-undangan yang ada hanya memberikan peluang kepada orang asing untuk bekerja atas sponsor perusahaan ataupun bertindak selaku investor uang ingin menanamkan modalnya di Indonesia, tetapi tidak dengan melakukan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup di Indonesia, yang dapat diterjemahkan baik usaha dalam skala kecil ataupun menengah. Sekalipun Undang-Undang Keimigrasian mengatur dan memberikan peluang WNA atas

sponsor isteri untuk bekerja dan berusaha di Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, tetapi undang-undang ini akan sulit untuk dijalankan, karena dalam pelaksanaannya bertabrakan dengan undang-undang lainnya.

Keinginan pemerintah untuk memberikan kepastian hukum kepada orang asing pemegang ITAS atas sponsor isteri untuk melakukan usaha dan bekerja di Indonesia dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya atas dasar penghormatan terhadap HAM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 diatas, telah menimbulkan ketidakpastian dalam penerapannya karena berbenturan atau *disharmoni* dengan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia. Meskipun demikian, tentu saja peneliti berpendapat, sulit untuk memperdebatkan ataupun mempersoalkan hal-hal yang berkaitan dengan HAM mengingat dasar pemberian izin untuk melakukan usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup orang asing atas sponsor isteri ini adalah atas dasar penghormatan terhadap HAM.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat peneliti kemukakan bahwa Pasal 61 UU No.6 tahun 2011 tentang Keimigrasian memberikan kepastian terhadap hak WNA pemegang ITAS atas sponsor isteri untuk bekerja dan berusaha dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, dalam penafsiran menimbulkan *disharmoni* dengan berbagai peraturan perundang-undangan baik di bidang ketenagakerjaan ataupun di bidang Penanaman Modal Asing. Hal ini dapat dilihat dari kata "*dapat melakukan pekerjaan dan usaha untuk memenuhi kebutuhan hidup dan/atau keluarganya*" yang perlu segera diatur jenis usaha dan syarat melakukan pekerjaannya, sehingga tidak lagi berbenturan dengan peraturan di bidang Ketenagakerjaan dan Penanaman Modal Asing yang mensyaratkan adanya sponsor dari suatu perusahaan tertentu ataupun besaran modal dalam melakukan Penanaman Modal Asing di Indonesia, sehingga menjadi jelas dan memberikan kepastian hukum kepada WNA atas sponsor isteri untuk bekerja dan berusaha di Indonesia.

### **Perlindungan Hukum terhadap WNA yang Mempunyai Isteri atau Suami WNI Jika Terjadi Perceraian**

Sebagaimana telah peneliti paparkan pada bab sebelumnya, bahwa orang asing memiliki hak dan kewajiban di Indonesia di berbagai bidang yang wajib dilindungi oleh Negara, walaupun hak tersebut tetap dibatasi. Seperti hak di bidang ekonomi, dimana orang asing yang akan bekerja tetap harus memiliki izin kerja dan izin usaha yang sah yang dikeluarkan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Ketika WNA bekerja di Indonesia, maka mereka berhak untuk mendapatkan fasilitas layaknya seorang Tenaga Kerja Asing yang disponsori oleh perusahaan, mendapat upah sesuai dengan standar, termasuk dalam menentukan pilihan dan jalan hidupnya sendiri untuk menentukan pasangan hidupnya baik sebagai suami dan isteri. Oleh karena itu, kewajiban suatu Negara adalah memberikan perlindungan kepada WNA yang berada di negaranya. Salah satu bentuk perlindungan Negara adalah *memberikan kepastian hukum* kepada mereka. Negara juga memiliki tanggung jawab terhadap orang asing, hal ini sebagaimana diatur dalam hukum internasional, walaupun terjadi perbedaan pandangan antara Negara maju dan Negara berkembang tentang bagaimana Negara memperlakukan orang asing. Akan tetapi Huala Adolf, berpendirian bahwa hukum internasional hanya mengatur bahwa suatu Negara wajib melindungi setiap subjek hukum yang berada di wilayahnya dan hak subjek hukum tersebut harus menghormati hukum yang diterapkan Negara di wilayah mana ia berdomisili.<sup>10</sup> Dengan kata lain, pemerintah memberikan perlindungan sedangkan WNA harus menghormati hukum yang berlaku di Negara tempat mereka berdomisili. Tanggung jawab Negara yang dimaksud adalah perlakuan yang sama di bidang hukum terutama di bidang hukum perdata dan pidana saja, sedangkan di bidang politik, ekonomi, atau social adalah hak

---

<sup>10</sup> Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Penerbit: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm., 17, et seq.

setiap Negara. Jadi, Pemerintah Indonesia sudah seharusnya memberikan perlindungan hukum kepada WNA di Indonesia.

Dalam hal memberikan perlindungan hukum, pemerintah Indonesia menitikberatkan pada perlindungan hukum yang bersifat *preventif*, di mana lebih kepada menghindari terjadinya suatu sengketa daripada perlindungan hukum *represif* yang lebih kepada penyelesaian sengketa. Perlindungan hukum *preventif* yang lebih bertujuan agar pemerintah lebih bersikap hati-hati dalam mengambil setiap keputusan yang didasarkan pada diskresi. Oleh karenanya jangan sampai tindakan yang diambil pemerintah merugikan masyarakat baik WNI ataupun WNA. Di dalam Pasal 77 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian memberikan kesempatan kepada orang asing untuk mengajukan keberatan kepada menteri terhadap tindakan administrasi keimigrasian yang diberikan kepadanya. Hal ini merupakan suatu perwujudan dari perlindungan hukum Negara terhadap orang asing di Indonesia dengan memberikan haknya untuk melakukan upaya hukum di bidang administrasi terkait dengan bidang keimigrasian.

Seperti peneliti utarakan sebelumnya, bahwa ketika seorang WNA mendapatkan ITAS atas sponsor isteri atau suaminya di Indonesia, maka mereka memiliki beberapa keistimewaan, antara lain dapat tinggal di Indonesia dalam jangka waktu satu sampai dua tahun dan dapat diperpanjang izin tinggalnya, serta memiliki hak untuk bekerja atau berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Ketika WNA masih dalam ikatan perkawinan dengan isteri atau suaminya maka tidak akan menimbulkan suatu persoalan hukum. Permasalahan hukum akan timbul manakala di antara mereka terjadi perceraian.

Sudah bukan merupakan rahasia umum lagi bahwa dalam sebuah perkawinan apa arti sebenarnya bahwa perkawinan adalah ikatan lahir bathin antara manusia berdasarkan suatu agama di mana tidak ada suatu agama mana pun yang menghendaki terjadinya perceraian. Walaupun demikian perceraian mungkin saja terjadi dan tidak dapat dihindari dalam setiap hubungan rumah tangga. Hal ini tidak dapat dipungkiri dan dicegah oleh siapapun, karena sudah menjadi kodrat dan keinginan dari kedua belah pihak. Ketika perceraian terjadi antara antara seorang WNI dan WNA maka secara hukum isteri ataupun suami WNI selaku sponsor kehilangan kewenangannya sebagai sponsor atas suami atau isteri WNA-nya yang tinggal di Indonesia. Hal ini menjadi suatu permasalahan tersendiri karena dengan hilangnya suatu ikatan sponsor, maka kepada WNA tersebut dapat diberikan izin untuk meninggalkan wilayah Indonesia ataupun dikenakan tindakan pendeportasian.

Praktik yang terjadi saat ini apabila seorang WNA bercerai dengan isterinya yang pernikahannya di bawah dua tahun dan belum dialihstatuskan Izin Tinggal Terbatasnya menjadi Izin Tinggal Tetap (ITAP), maka mereka kehilangan haknya untuk memperoleh ITAS di Indonesia. Jalan lain bagi mereka untuk tetap memiliki ITAS antara lain dengan bekerja sebagai Tenaga Kerja Asing atas sponsor suatu perusahaan, menikah lagi dengan WNI atau sebagai Investor. Hal ini tentu saja dirasakan sangat berat bagi seorang WNA karena seorang WNA akan kehilangan hak dasarnya, hak yang melekat pada dirinya untuk tetap tinggal bersama dengan anaknya di Indonesia dan bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya.<sup>11</sup>

Sejauh ini belum ada peraturan yang menyebutkan bahwa seorang anak dapat menjadi sponsor untuk orang tuanya. Selain itu, segala kegiatan usaha yang dijalani ketika mereka masih dalam ikatan perkawinan akan sulit untuk terus dijalani, mengingat seorang WNA sudah tidak memiliki ITAS atas sponsor pasangan hidupnya yang selama ini berlaku. Kerugian yang dapat saja dialami oleh WNI ketika bercerai dengan pasangannya, maka segala tanggung jawab yang dibebankan kepada pasangannya WNA atas dasar keputusan pengadilan seperti

---

<sup>11</sup> Jazim Hamidi dan Charles Christian, *Op.Cit.*, hlm., 139.

kewajiban untuk menafkahi, dapat saja diabaikan dengan dasar WNA tersebut tidak dapat meneruskan pekerjaannya di Indonesia karena sudah tidak memiliki ITAS lagi atau dengan alasan dikenakan tindakan pendeportasian mengingat WNA tersebut tidak memiliki sponsor lagi di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku, menurut pendapat peneliti, tidak cukup untuk memberikan perlindungan hukum terhadap WNA tersebut apabila terjadi perceraian. Hal ini dapat dijadikan sebagai sebuah kerugian bagi seorang WNA karena tidak memiliki ITAS untuk tetap tinggal di Indonesia bersama dengan keturunannya, ataupun sebagai celah untuk lari dari tanggung jawab pasca bercerai dengan pasangan hidupnya. Hal di atas tentu saja bertentangan dengan tanggung jawab Negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap WNA di Indonesia atau pun WNI dari pasangan hidupnya.

Meskipun demikian, peneliti melihat bahwa peraturan keimigrasian di Indonesia memberikan perlindungan kepada WNA ketika mereka telah memiliki ITAP. Pemegang ITAP tidak serta-merta dapat dideportasi apabila terjadi perceraian bagi mereka yang usia pernikahannya telah lebih dari 10 (sepuluh) tahun dan memiliki sponsor WNI. Secara eksklusif Negara memang memiliki hak untuk mengizinkan atau menolak WNA untuk masuk, tinggal, dan berusaha di wilayah Indonesia. Walaupun demikian, manakala hak tersebut diberikan, maka Negara wajib memberikan perlindungan terhadap hak mereka seperti untuk mencari nafkah, bertempat tinggal, ataupun memiliki pasangan hidup, sehingga negara tidak boleh dengan serta-merta mencabut hak yang dimiliki oleh WNA tersebut tanpa disertai dengan alasan yang memadai, karena hak tersebut termasuk dalam rana hak asasi manusia.

Dalam berbagai praktik di Negara lain seperti Australia, ketika seseorang hendak masuk dan menikah dengan warga negaranya, maka syarat pemberian visa tersebut sangat diperhatikan dengan baik. Dalam hal ini ada syarat tertentu yang diberikan oleh pemerintah Australia sebelum warga negaranya menikah dengan WNA. Artinya proses penyaringannya telah dilakukan di awal dengan melihat kondisi dari calon pasangan hidupnya. Apakah calonnya tersebut memiliki suatu kemampuan baik secara *skill* ataupun *finansial* untuk hidup dan tinggal di Australia untuk memenuhi kehidupan isteri dan anaknya kelak yang berwarga Negara Australia. Apabila syarat tersebut tidak terpenuhi maka pemerintah Australia dapat menolak permohonan *sponsorship* oleh warga negaranya kepada calon pasangannya yang berwarga Negara asing. Hal ini menjadi sangat logis, karena ketika seseorang diberikan *permanent resident* di Australia, maka mereka mendapatkan hak yang sama dengan warga negaranya sendiri. Oleh karena itu, hak tersebut tidak dapat serta-merta dicabut oleh pemerintah Australia hanya dengan alasan kehilangan *sponsorship*, melainkan kepada perbuatan pidana tertentu.

Pemberian persyaratan tersebut selain untuk memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, tetapi juga kepada kepentingan nasional agar pemegang *permanent resident* layak mendapatkan berbagai keistimewaan seperti warga negaranya sendiri. Selain itu, untuk menghindari terjadinya suatu perkawinan semu. Oleh karenanya pemerintah Australia telah memberikan perlindungan hukum yang sangat baik terhadap orang asing pemegang *permanent resident* di negaranya.<sup>12</sup>

Melihat praktik dari Australia tersebut maka selayaknya pemerintah Indonesia dapat sedikit banyak meniru cara Australia dalam memberikan perlindungan hukum kepada WNA pemegang *permanent resident* di negaranya. Dengan demikian, peneliti dapat menyimpulkan bahwa pemerintah belum memberikan perlindungan hukum yang baik kepada WNA pemegang ITAS ketika mereka bercerai dan kehilangan *sponsorship* mereka. Hak asasi yang mereka miliki untuk hidup dan tinggal di Indonesia telah dicabut atas dasar kehilangan *sponsorship* mereka.

---

<sup>12</sup> Jazim Hamidi dan Charles Christian, *Ibid.*, hlm., 141..

Di akhir dari analisis temuan penelitian ini, peneliti dapat menampilkan table intisari dari hasil pembahasan, yaitu sebagai berikut:

No	Rumusan Masalah	Hasil Pembahasan
1.	Politik Hukum apakah di balik pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja dan/atau menikah dengan WNI ?	Politik Hukum pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja di Indonesia adalah berdasarkan pada asas manfaat secara ekonomi yang dijalankan berdasarkan <i>selective policy</i> dengan mengedepankan perlindungan terhadap tenaga kerja dalam negeri dan memberikan keuntungan atau manfaat secara ekonomi dan ilmu pengetahuan dan teknologi ( <b>Iptek</b> ), sedangkan kepada mereka yang menikah dengan WNA berdasarkan pada asas kesetaraan gender dan non-diskriminasi serta penghormatan terhadap hak asasi manusia.
2.	Bagaimana kepastian hukum mengenai hak Warga Negara Asing pemegang Izin Tinggal Terbatas atas sponsor suami atau isteri WNI di Indonesia?	Belum terciptanya suatu kepastian hukum karena di satu sisi ketika WNA pemegang Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) atas sponsor suami atau isteri yang WNI secara Undang-Undang Keimigrasian diperbolehkan untuk melakukan usaha dan bekerja dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, sedangkan di sisi lainnya Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak menghendaki hal tersebut, karena secara normatif undang-undang tenaga kerja membatasi kegiatan orang asing dalam bekerja di Indonesia, sehingga terjadi benturan ( <i>disharmoni</i> ) dengan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia.
3.	Bagaimanakah perlindungan hukum terhadap WNA yang mempunyai isteri atau suami WNI apabila terjadi perceraian?	Peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku menurut pendapat kami (peneliti) tidak cukup untuk memberikan perlindungan hukum terhadap WNA tersebut apabila terjadi perceraian, karena ketika bercerai seorang WNA kehilangan <i>sponsorship</i> dari pasangan WNI-nya, dengan demikian ITAS-nya dinyatakan tidak berlaku dan dapat dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa pendeportasian atau pengusiran keluar dari Wilayah Republik Indonesia.

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Politik Hukum Pemberian Izin Tinggal Terbatas terhadap WNA yang bekerja di Indonesia adalah berdasarkan asas manfaat secara ekonomi yang dijalankan berdasarkan *selective policy* dengan mengedepankan perlindungan terhadap tenaga kerja dalam negeri dan memberikan keuntungan atau manfaat secara ekonomi dan Ilmu pengetahuan dan teknolog (Iptek), sedangkan kepada mereka yang menikah dengan WNA berdasarkan pada asas kesetaraan gender dan non-diskriminasi serta penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia.

2. Belum terciptanya suatu kepastian hukum karena di satu sisi ketika WNA pemegang Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) atas sponsor suami atau isteri yang WNI secara Undang-Undang Keimigrasian diperbolehkan untuk melakukan usaha dan bekerja dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, sedangkan di sisi lainnya Undang-Undang Ketenagakerjaan tidak menghendaki hal tersebut, karena secara normative undang-undang tenaga kerja membatasi kegiatan orang asing dalam bekerja di Indonesia, sehingga terjadi benturan (*disharmoni*) dengan peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia.
3. Peraturan perundang-undangan yang selama ini berlaku menurut temuan penelitian ini, tidak cukup untuk memberikan perlindungan hukum terhadap WNA tersebut apabila terjadi perceraian, karena ketika bercerai seorang WNA kehilangan *sponsorship* dari pasangan WNI-nya, dengan demikian ITAS-nya dinyatakan tidak berlaku dan dapat dikenakan tindakan administratif keimigrasian berupa pendeportasian atau pengusiran ke luar dari wilayah Republik Indonesia.

### Saran

Dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap Warga Negara Asing pemegang Izin Tinggal Terbatas/ITAS atas sponsor isteri atau suami, pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM RI dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, serta instansi terkait lainnya, perlu segera melakukan harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang ada di bidang Ketenagakerjaan, Penanaman Modal Asing, Perkawinan dan Keimigrasian, sehingga menimbulkan kepastian hukum kepada Orang Asing yang tinggal di Indonesia atas sponsor isteri atau suaminya dalam melakukan pekerjaan dalam rangka pemenuhan kebutuhan hidup bagi diri dan keluarganya. Peraturan yang dimaksud seperti pemberian ITAS atas sponsor isteri hanya dapat melakukan pekerjaan setelah memperoleh izin khusus sehingga mereka memiliki kepastian hukum dalam menjalankan pekerjaan ataupun usaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan keluarganya, tidak serta-merta dideportasi ketika mereka bercerai.

### DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ruky, (2017). *Permasalahan Tenaga Kerja Asing di Indonesia*.  
<https://achmadrukyy.com/430/permasalahan-tenaga-kerja-asing-di-indonesia/> diakses pada tanggal 9 Juni 2021; <16,21 wib>
- Alvi Syahrin, M., (2019), “Politik Hukum Keimigrasian Indonesia: Studi Pendekatan Sejarah dan Kontemporer”, Artikel, *Jurnal Justicia*, Vol 2, No.1, Juni 2019, hlm., 43.
- Anik Khoirun Nisa, (2019), “Peran Tim PORA (Pengawasan Orang Asing) dalam Pencegahan Akibat Perkawinan Campuran: Studi Kasus di Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas II Madiun”, Artikel, *SAKINA: Journal of Family Studies*, Vol. 3, Issue 2, 2019, hlm., 1, et-seq.
- Anis Tiana Pottag, (2018), “Politik Hukum Pengendalian TKA yang bekerja di Indonesia”, Artikel, *Jurnal Media Iuris*, Vol.1. No.2, (Juni 2018), hlm., 243.
- Huala Adolf, (2018), *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta, Penwerbit: PT RajaGrafindo Persada (Edisi Baru).
- Imam Syaekani, (2018), *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, (Edisi Baru).
- Jazim Hamidi, Charles Cristian, (2019), *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing Di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika. (Edisi Baru).
- Khairil Anwar, (2019), *Pemberian Kartu Izin Tinggal Terbatas (KITAS) bagi Orang Asing: Perspektif Hukum Keimigrasian*, Tesis S2, Program Pasca Sarjana Brawijaya.
- Meiliana Wanda Ageza, Lego Karjoko, Isharyanto, (2019), “Politik Hukum Fasilitas

- Keimigrasian bagi TKA dengan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia”, Artikel *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi*, Vol 6, No.2. (2019), hlm., 55.
- Nadia Anabela et-al, (2020), “Mekanisme Pengawasan terhadap Penyalahgunaan Visa Kunjungan Oleh WNA yang bekerja di PLTU Balikpapan,” Artikel: *Jurnal Lex Suprema*, Vol. 2, No.1,( 2020);
- Rizqy Claudya Novelia, (2019), “Efektivitas Pengawasan Kantor Imigrasi Kelas I Tanggerang Terhadap Penyalahgunaan Izin Tinggal Kunjungan WNA untuk Bekerja Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2011”. Artikel, *Jurnal Hukum Replik*, Vol 7 No.2, (Sept. 2019), hlm., 52., et-seq.
- Romadhon, (2019), “Peran Ideal TIM Pengawasan Orang Asing dalam Pengawasan TKA di Indonesia”, Artikel, *Jurnal Res Publica*, Vol 3, No. 3, ( Sept – Des. 2019).

#### Peraturan

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Tenaga Kerja WNA Pendetang (TKWNP)

## ASPEK HUKUM PENGENAAN SANKSI DAFTAR HITAM TERHADAP PELAKU USAHA PENGADAAN BARANG/JASA PEMERINTAH

**Arfianna Novera, Genaya Hanum Setiaji**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: arfiannanovera03@gmail.com, genayagerasta@gmail.com

### **Abstrak**

Pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah merupakan salah satu upaya dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, yang bentuknya berupa memastikan ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai untuk dapat dimanfaatkan oleh rakyatnya. Dimana dalam menyediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan, pihak pemerintah tidak dapat selalu menyediakannya sendiri oleh karena itu pemerintah membutuhkan bantuan atau menggunakan pihak ketiga yakni penyedia/pelaku usaha pengadaan barang dan jasa sebagai pelaksananya. Namun pada kenyataannya di kehidupan sehari-hari masih sering kita temui penyimpangan-penyimpangan yang berkenaan dengan hal tersebut. Penyimpangan ini tentu harus dikenakan hukuman atau sanksi agar dapat memberikan efek jera. Menyikapi hal tersebut maka pemerintah dengan ini mengeluarkan regulasi setingkat Peraturan Perundang-Undangan yakni Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang selanjutnya diatur lebih rinci pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP) Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

**Kata Kunci:** Pengadaan Barang dan Jasa, Pemerintah, Sanksi Daftar Hitam

### **Abstract**

*Procurement of goods and services by the government is one of the efforts to improve people's welfare, in the form of ensuring the availability of adequate facilities and infrastructure to be utilized by the people. Where in providing the facilities and infrastructure needed, the government cannot always provide it themselves, therefore the government needs assistance or uses a third party, namely the provider / business actor for the procurement of goods and services as the executor. But in fact in everyday life we still often encounter deviations regarding this matter. This deviation must be subject to punishment or sanctions in order to provide a deterrent effect. In response to this, the government hereby issues a regulation at the level of a statutory regulation, namely Presidential Regulation Number 12 of 2021 concerning Amendments to Presidential Regulation Number 16 of 2018 concerning Government Procurement of Goods/Services, which is further regulated in more detail in the Regulation of the Goods/Services Procurement Policy Institute. (LKPP) Number 17 of 2018 concerning Black List Sanctions in the Procurement of Government Goods/Services.*

**Keywords:** Procurement of Goods and Services, Government, Blacklist Sanctions

## **PENDAHULUAN**

Pemerintah dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat dan terciptanya suatu sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) bagi negara Indonesia saat ini senantiasa menggiatkan pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang, salah satunya melalui pengadaan barang dan jasa yang dilakukan oleh instansi pemerintahan. Yang mana sejatinya dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, pemerintah mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa kebutuhan rakyatnya tercukupi, baik dalam bentuk ketersediaan barang dan jasa, maupun pembangunan infrastuktur di berbagai daerah.<sup>1</sup> Selain untuk mencukupi kebutuhan bagi masyarakat, pengadaan barang dan jasa ini juga bertujuan untuk meningkatkan peran serta Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dan mewujudkan

---

<sup>1</sup> Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*, (Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2005), hlm. 5

pemerataan ekonomi serta memperluas kesempatan berusaha. Oleh karena itu, sebagai upaya pemerintah dalam mengatur kebijakan yang berkenaan dengan pengadaan barang dan jasa, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam prosesnya pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah ini dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja negara/anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah berdasarkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Yang pada pelaksanaannya tentu pengadaan barang/jasa pemerintah harus diterapkan secara efektif dan efisien dengan prinsip persaingan yang sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan adil bagi seluruh pihak terkait. Dimana dalam menyediakan sarana dan prasana yang dibutuhkan pihak pemerintah tidak dapat selalu menyediakannya sendiri, oleh karena itu pemerintah membutuhkan bantuan atau menggunakan pihak ketiga yakni penyedia/pelaku usaha pengadaan barang dan jasa sebagai pelaksanaannya

Pengadaan barang dan jasa pada hakekatnya ialah upaya pihak pelaku usaha untuk dapat mewujudkan barang dan jasa yang diperlukannya dengan menggunakan mekanisme dan proses tertentu dalam mencapai kesepakatan. Dimana agar hakekat atau esensi dari pengadaan barang dan jasa ini dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak baik pihak pengguna maupun pelaku usaha haruslah tunduk kepada filosofi pengadaan barang dan jasa, serta prinsip-prinsip yang berlaku.<sup>2</sup> Dalam konteks pembangunan hukum, pengadaan barang dan jasa pemerintah sendiri mempunyai arti penting dengan argumentasi sebagai berikut: pertama, pengadaan barang dan jasa pemerintah memiliki arti strategis dalam proteksi dan preferensi bagi pelaku usaha dalam negeri. Kedua, pengadaan barang dan jasa pemerintah merupakan sektor signifikan dalam upaya pertumbuhan ekonomi. Ketiga, sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah yang mampu menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik akan turut mendorong efisiensi dan efektifitas belanja publik sekaligus mengondisikan perilaku tiga pilar yakni pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan *good governance*. Keempat, bahwa ruang lingkup pengadaan barang dan jasa pemerintah meliputi banyak sektor dalam berbagai aspek pada pembangunan bangsa.<sup>3</sup>

Namun pada prakteknya di kehidupan sehari-hari, masih kerap kali kita temukan penyimpangan-penyimpangan atas ketentuan pelaksanaan barang dan jasa pemerintah, salah satunya penyedia atau pelaku usaha tidak melaksanakan kontrak dengan sesuai, maka berdasarkan perbuatan tersebut dapat dikenakan hukuman atau sanksi yang antara lain berupa sanksi administratif, sanksi pencatuman dalam daftar hitam, gugatan secara perdata atau tuntutan ganti rugi, maupun diproses secara pidana.<sup>4</sup>

Pelaksanaan sanksi pencantuman dalam daftar hitam pada praktek pengadaan barang dan jasa ini sendiri juga dilatarbelakangi karena seperti masih adanya niat jahat oleh beberapa oknum yang kurang bertanggungjawab pada praktek pengadaan barang/jasa seperti modus korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa masih buruknya sistem transparansi dan akuntabilitas oleh pemerintah.<sup>5</sup> Namun selain dari hal tersebut penerapan sanksi daftar hitam bagi para pelaku usaha ini juga sebagai suatu bentuk preventif dan sarana pembinaan untuk memberikan efek jera.

---

<sup>2</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum: Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 3

<sup>3</sup> Musa Darwin Pane, "Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah", *Jurnal Media Hukum* Vol. 24 No. 2, (Desember 2017), hlm. 105

<sup>4</sup> Purwosusilo, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hlm. 112

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum: Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 138-139

## Metode Penelitian

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Dengan pendekatan penelitian antara lain pendekatan Undang-Undang (*statute research*), pendekatan konseptual (*conceptual research*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Kemudian penulis akan menggunakan sumber data primer berupa peraturan perundang-undangan dan aturan lainnya serta sumber data sekunder berupa sumber kepustakaan seperti buku-buku, karya tulis ilmiah, media online, dan lain-lain.

## PEMBAHASAN

### Penyebab Pemberian Sanksi Daftar Hitam Terhadap Pelaku Usaha Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Penerapan sanksi daftar hitam dalam pengadaan barang atau jasa pemerintah kepada pelaku usaha diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yang selanjutnya diatur lebih rinci pada Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP) Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sanksi daftar hitam sendiri ialah suatu kebijakan yang diberikan kepada pelaku usaha berupa larangan untuk mengikuti prosedur pengadaan barang/jasa di seluruh kementerian, lembaga, maupun daerah dalam jangka waktu tertentu.<sup>6</sup>

Pemberian sanksi pencantuman dalam daftar hitam kepada pelaku usaha berdasarkan Peraturan LKPP Nomor 17 tahun 2018 dibagi menjadi 2 yakni :

a. Perbuatan Melanggar sesuai Pasal 3

Pada pasal 3 peraturan ini menyebutkan bahwa sanksi daftar hitam diberikan kepada peserta/pelaku usaha apabila :

- a) Peserta pemilihan menyampaikan dokumen atau keterangan palsu atau tidak benar untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Dokumen Pemilihan;
- b) Peserta pemilihan terindikasi melakukan hal terselubung dengan peserta lain untuk mengatur harga penawaran;
- c) Peserta pemilihan terindikasi melakukan Korupsi, Kolusi, dan/atau Nepotisme (KKN) dalam pemilihan Penyedia;
- d) Peserta pemilihan yang mengundurkan diri dengan alasan yang tidak dapat diterima Pejabat Pengadaan/Pokja Pemilihan/Agen Pengadaan;
- e) Peserta pemilihan yang mengundurkan diri atau tidak menandatangani kontrak katalog;
- f) Pemenang Pemilihan yang telah menerima Surat Penunjukan Penyedia Barang Jasa (SPPBJ) mengundurkan diri sebelum penandatanganan Kontrak dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh Pejabat Pembuat Komitmen (PPK);
- g) Penyedia/pelaku usaha tidak melaksanakan kontrak, tidak menyelesaikan pekerjaan, atau dilakukan pemutusan kontrak secara sepihak oleh PPK yang disebabkan oleh kesalahan Penyedia Barang/Jasa; atau
- h) Penyedia/pelaku usaha tidak melaksanakan kewajiban dalam masa pemeliharaan sebagaimana mestinya.

b. Rekomendasi atas Temuan BPK/APIP

Apabila terdapat hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)/Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang merekomendasikan peserta pemilihan/Penyedia/Pelaku usaha dikenakan Sanksi Daftar Hitam, maka PA/KPA

---

<sup>6</sup> I Putu Jati Arsana, *Manajemen Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 87

atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dapat menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Sanksi Daftar Hitam berdasarkan rekomendasi dari hasil temuan BPK/APIP.<sup>7</sup>

Selanjutnya sanksi daftar hitam yang dikenakan kepada kantor pusat dari pelaku usaha juga berlaku untuk seluruh kantor cabang atau perwakilan perusahaan atau sebaliknya. Dengan ketentuan masa berlaku sanksi daftar hitam yang diatur pada pasal 6 Peraturan ini, yakni berlaku sejak surat keputusan sanksi daftar hitam dikeluarkan dan tidak berlaku surut atau *non retroaktif*; penyedia yang terkena sanksi daftar hitam masih dapat menyelesaikan pekerjaan lain jika kontrak pekerjaan tersebut ditandatangani sebelum pengenaan sanksi; peserta pemilihan yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a, b, dan c dikenakan sanksi selama 2 tahun; peserta pemilihan yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d dan e dikenakan sanksi 1 tahun; pemenang pemilihan/penyedia yang melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf f, g, dan h dikenakan sanksi daftar hitam selama 1 tahun.

### **Mekanisme Pelaksanaan Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah**

Pemerintah dalam menetapkan sanksi daftar hitam kepada penyedia/pelaku usaha barang dan jasa yang bermasalah mengatur mekanismenya melalui Pasal 8 Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP) Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yakni melalui tahapan yang meliputi :

#### 1) Pengusulan

Apabila PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan mengetahui adanya perbuatan Peserta pemilihan /Penyedia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan LKPP Nomor 17 Tahun 2018, maka PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan melakukan pemeriksaan dengan cara: a) penelitian dokumen; dan b) klarifikasi dengan mengundang pihak terkait (peserta pemilihan/Penyedia dan/atau pihak lain yang dianggap perlu).<sup>8</sup>

Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam dokumen berita acara pemeriksaan.<sup>9</sup> Penyampaian usulan dilakukan paling lambat 3 (tiga) hari setelah Berita Acara Pemeriksaan ditandatangani.<sup>10</sup> Usulan penetapan sanksi daftar hitam PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan sesuai pasal 10 ayat (4) paling sedikit memuat:

- a) Identitas Peserta pemilihan /Penyedia;
- b) Data paket pekerjaan;
- c) Perbuatan/tindakan yang dilakukan peserta pemilihan/Penyedia;
- d) Berita Acara Pemeriksaan atau dokumen/bukti lain;
- e) Bukti pendukung (surat pemutusan kontrak, foto, rekaman, dan lain- lain).

#### 2) Pemberitahuan

PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan menyampaikan tembusan/salinan surat usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam kepada peserta pemilihan/Penyedia pada hari yang sama dengan waktu penyampaian usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam.<sup>11</sup> Dalam hal PA/KPA merangkap sebagai PPK,

---

<sup>7</sup> Peraturan LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 16 ayat (2)

<sup>8</sup> Peraturan LKPP Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Pasal 9 ayat (1)

<sup>9</sup> *Ibid*, Pasal 9 Ayat (2)

<sup>10</sup> *Ibid*, Pasal 10 Ayat (2)

<sup>11</sup> *Ibid*, Pasal 11 Ayat (1)

PA/KPA menyampaikan surat pemberitahuan usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam kepada peserta pemilihan /Penyedia paling lambat 3 (tiga) hari setelah Berita Acara Pemeriksaan ditandatangani atau dokumen/bukti lain diperoleh.<sup>12</sup>

3) Keberatan

Peserta pemilihan/Penyedia yang merasa keberatan atas usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam dapat mengajukan surat keberatan kepada PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dengan menyampaikan tembusan ke APIP paling lambat lima hari sejak tembusan surat diterima. Apabila surat keberatan tersebut diterima setelah APIP menerbitkan surat rekomendasi, maka keberatan tersebut dianggap tidak berlaku.<sup>13</sup>

4) Permintaan Rekomendasi

PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah menyampaikan surat permintaan rekomendasi kepada APIP yang bersangkutan berdasarkan usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam dan/atau keberatan dengan disertai bukti pendukungnya paling lambat 5 (lima) hari sejak usulan diterima dan/atau surat keberatan diterima. Dalam hal surat keberatan diterima PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah setelah surat permintaan rekomendasi disampaikan kepada APIP, PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dapat menyampaikan kembali surat keberatan tersebut kepada APIP.<sup>14</sup>

5) Pemeriksaan Usulan

APIP menindaklanjuti permintaan rekomendasi dan keberatan dengan cara melakukan pemeriksaan dan/atau klarifikasi kepada PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan, peserta pemilihan/Penyedia dan/atau pihak lain yang dianggap perlu. Rekomendasi hasil pemeriksaan dan/atau klarifikasi tersebut, disampaikan kepada PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah paling lambat 10 (sepuluh) hari sejak surat permintaan rekomendasi dan/atau surat keberatan diterima. Apabila APIP tidak menindaklanjuti permintaan rekomendasi, maka APIP dianggap setuju dengan usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam tersebut.<sup>15</sup>

6) Penetapan

PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Sanksi Daftar Hitam berdasarkan usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam dan rekomendasi APIP paling lambat 5 (lima) hari sejak rekomendasi diterima oleh PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dan disampaikan kepada peserta pemilihan/Penyedia yang dikenakan Sanksi Daftar Hitam dan/atau PPK/Pokja Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan pada hari yang sama dengan waktu Surat Keputusan ditetapkan.<sup>16</sup> Apabila terdapat hasil temuan BPK/APIP yang merekomendasikan peserta pemilihan/Penyedia dikenakan Sanksi Daftar Hitam, maka PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Sanksi Daftar Hitam berdasarkan rekomendasi dari hasil temuan BPK/APIP tersebut.<sup>17</sup>

Apabila rekomendasi APIP menyatakan bahwa peserta pemilihan/Penyedia tidak dikenakan Sanksi Daftar Hitam, maka PA/KPA atau Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah menyampaikan pemberitahuan kepada PPK/Pokja

---

<sup>12</sup> *Ibid*, Pasal 11 Ayat (3)

<sup>13</sup> *Ibid*, Pasal 13

<sup>14</sup> *Ibid*, Pasal 14

<sup>15</sup> *Ibid*, Pasal 15 Ayat (1), (3), dan (6)

<sup>16</sup> *Ibid*, Pasal 16 Ayat (1) dan (3)

<sup>17</sup> *Ibid*, Pasal 16 Ayat (2)

Pemilihan/Pejabat Pengadaan/Agen Pengadaan mengenai penolakan usulan penetapan Sanksi Daftar Hitam tersebut.<sup>18</sup>

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Adanya sanksi daftar hitam pada pelaksanaan pengadaan barang dan jasa ini merupakan salah satu upaya pemerintah dalam mengatur penyedia barang/jasa atau pelaku usaha untuk tunduk dan patuh pada peraturan pengadaan barang dan jasa. Penyebab diberikannya sanksi daftar hitam terhadap pelaku usaha sendiri bisa dikarenakan beberapa hal seperti diatur dalam Pasal 3 Peraturan LKPP Nomor 17 Tahun 2018 dan/atau atas rekomendasi dari temuan BPK/APIP.

Selanjutnya mengenai mekanisme penerapan sanksi daftar hitam ini didahului oleh rangkaian proses yakni pengusulan, pemberitahuan, keberatan, permintaan rekomendasi, dan pemeriksaan usulan dan penetapan. Mengenai badan atau pelaku usaha yang dikenakan sanksi daftar hitam kemudian nantinya akan diberitakan ke dalam daftar hitam nasional pada portal pengadaan nasional.

### **Saran**

Pelaksanaan pengadaan barang dan jasa oleh pemerintah ini salah satunya mempunyai nilai strategis yang sangat penting bagi sistem pemerintahan Indonesia. Selain untuk mencukupi kebutuhan masyarakat dalam berkegiatan, proses pelaksanaan barang dan jasa juga berguna untuk meningkatkan peran serta Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) dalam mewujudkan pemerataan ekonomi serta memperluas kesempatan berusaha. Namun tidak dapat dipungkiri jika masih adanya penyimpangan oleh penyedia/pelaku usaha, maka ini menjadi tugas tambahan bagi pemerintah untuk lebih menaruh perhatian kepada sektor pengadaan barang dan jasa, terkhusus kepada penyedia atau para pelaku usaha yang melakukan penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara. Pemerintah diharapkan dapat lebih mensosialisasikan mengenai aturan maupun kebijakan yang berkaitan dengan sanksi kepada para pelaku usaha dalam pengadaan barang dan jasa, yakni melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (LKPP) Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Putu Jati Arsana, I. *Manajemen Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*, Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Purwosusilo. *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Sogar Simamora, Yohanes. *Hukum Perjanjian: Prinsip Hukum Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Oleh Pemerintah*, Yogyakarta: Laksbang Presindo, 2005.
- Sutedi, Adrian. *Aspek Hukum: Kontrak Dalam Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

### **Jurnal**

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Pasal 17

Darwin Pane, Musa. “*Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Suatu Tinjauan Yuridis Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah*”, Jurnal Media Hukum Vol. 24 No. 2, Desember 2017.

Peraturan

Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 tentang Sanksi Daftar Hitam dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pembinaan Pelaku Usaha Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Peraturan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Sumber Daya Manusia Pengadaan Barang dan Jasa

## KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMBERIKAN IZIN PEMANFAATAN AIR IRIGASI UNTUK NON-PERTANIAN

**Pierre Adrianz Nathanael**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email : pierrenathanael@gmail.com

### **Abstrak**

Manfaat Sumber Daya Air menyangkut hajat hidup orang banyak dan oleh karena itu harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, termasuk pembangunan dan pengelolaan irigasi untuk pertanian rakyat. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air diatur bahwa penggunaan air irigasi untuk keperluan non-pertanian harus dengan izin. Hal ini perlu diatur dalam rangka meningkatkan produktivitas beras, meningkatkan ketahanan pangan, dan mengurangi atau mencegah terjadinya penyempitan lahan pertanian.

Dengan menggunakan metode yuridis-normatif, penelitian ini menemukan bahwa kewenangan Pemerintah Daerah dalam memberikan izin pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian merupakan kewenangan delegatif dan termasuk dalam Urusan Pemerintahan Konkuren Sub-Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang. Pemberian izin tersebut diberikan kepada pemohon dengan prosedur dan persyaratan tertentu. Sementara itu, dalam menghadapi pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin, Pemerintah Daerah dapat melakukan tindakan seperti (a) melakukan koordinasi dengan semua pihak terkait, termasuk kepolisian, (b) melakukan tindakan represif berupa penertiban dan memroses secara hukum dalam hal terjadinya perusakan sarana pra-sarana irigasi, dan (c) melakukan tindakan hukum administrasi berupa paksaan nyata/paksaan pemerintahan (*bestiusdwaang*) berupa pembongkaran, pengosongan, dan sebagainya.

Berdasarkan hal tersebut, disarankan (a) agar peraturan pelaksana dari Undang-Undang Sumber Daya Air yang lama segera dicabut dan diterbitkan yang baru, sesuai dengan Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru, (b) agar supaya nomenklatur persetujuan (yang menggantikan perizinan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja) dipertegas format dan bentuknya, dan (c) agar semua pihak terkait menyamakan persepsi dan tindakan dalam menghadapi pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin.

**Kata Kunci:** Kewenangan Pemerintah Daerah, Sumber Daya Air, Irigasi, Izin Penggunaan Air Irigasi

### **Abstract**

*Water resources are essential to the livelihoods of people and therefore it is necessary for the government to have control over water for the prosperity of the people. The control includes the development and management of irrigation for agriculture. In regulation number 17 of 2019 concerning water resources, it is regulated that the use of irrigation water for non-agricultural purposes is obligatory to be with a permit. This regulation is the effort to increase rice productivity and food security; and to reduce or prevent the reduction of agricultural land.*

*With the Juridical-Normative method, this study finds out that the authority of the Regional Government in granting permits for the use of irrigation water for non-agricultural purposes is a delegated authority and is included in the Concurrent Government Affairs of the Sub-Sector of Public Works and Spatial Planning. The authority is granted to the applicant with certain procedures and requirements. Meanwhile, in dealing with the use of irrigation water for non-agricultural purposes without a permit, the Regional Government takes the following actions: (a) coordination with all relevant parties, including the police, (b) taking repressive measure in the form of controlling and legally processing in case of the damage of irrigation infrastructure, and (c) taking administrative legal action in form of government coercion (*bestiusdwaang*) such as demolition, emptying of facilities, etc.*

*Based on the findings, it is recommended that (a) the regulations of the old Water Resources Law be immediately revoked and a new one issued, (b) the nomenclature of approval (which replaces the licensing in Regulation No. 11 of 2020 concerning Job Vacancy Creation) needs a better format, and*

(c) all relevant parties share their perceptions and actions in dealing with the use of irrigation water for non-agricultural purposes without a permit.

**Keywords:** Local Government Authority, Water Resources, Irrigation, Permit to Use Irrigation Water

## PENDAHULUAN

Air merupakan kebutuhan dasar hidup manusia yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia. Sebagai bagian dari Sumber Daya Air, maka air merupakan cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Salah satu bidang yang terkait dengan kemakmuran rakyat dalam hubungannya dengan air ialah pangan. Pangan merupakan salah satu bagian tak terpisahkan bagi integritas nasional, karena tanpa kemampuan mencukupi pangan, maka sebuah negara hanya menjadi kumpulan manusia yang akan segera lenyap dari peta peradaban.

Air merupakan kebutuhan utama tanaman yang berfungsi untuk mengganti kadar air tanaman yang telah hilang selama proses transpirasi dan sebagai unsur pelarut dan pembawa nutrisi yang dibutuhkan tanaman.<sup>1</sup> Hal inilah yang menjadi peran penting dari Irigasi, yakni untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan dan ketersediaan air di daerah perakaran tanaman, misalnya pada saat musim kemarau, dimana daerah perakaran tanaman mengalami kekurangan air atau pada saat musim hujan yang terjadi kelebihan air<sup>2</sup>. Dengan begitu pentingnya peran irigasi terhadap pangan, maka pemerintah membuat suatu kebijakan yang mengatur tentang irigasi.

Pemerintah membentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1982 tentang Irigasi, serta berbagai peraturan pelaksana lainnya. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air ini kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

Beberapa ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 ini, yaitu Pasal 8, Pasal 9, Pasal 17, Pasal 19, Pasal 40, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45 lalu dirubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Namun perubahan dimaksud terutama berkaitan dengan penguatan kewenangan Pemerintah Pusat, dengan cara menambahkan frasa *norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat terlebih dahulu*, dan merubah nomenklatur *izin* menjadi *persetujuan*.

Meskipun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air telah ditetapkan sebagai peraturan induk yang berlaku untuk mengatur mengenai irigasi, pada praktiknya pemerintah daerah belum menyesuaikan peraturan daerah yang ada dengan Undang-Undang Sumber Daya Air yang baru ini. Di Sumatera Selatan misalnya, peraturan daerah yang mengatur mengenai irigasi, yakni Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 21 Tahun 2010 tentang Irigasi, yang ternyata masih berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang lama.

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat diketahui bahwa prioritas pemanfaatan air irigasi adalah untuk kepentingan pertanian rakyat, khususnya persawahan. Hal ini memang sejalan dengan kebijakan Pemerintah untuk selalu meningkatkan ketahanan pangan secara nasional. Pada sisi lain, apabila persawahan pertanian rakyat kurang atau tidak mendapat pasokan air yang cukup, maka pada gilirannya akan dapat menyebabkan berkurangnya produktivitas padi dan gabah. Sebaliknya, jika pemanfaatan air irigasi dipergunakan untuk keperluan yang lain di luar persawahan pertanian rakyat tanpa pengaturan

---

<sup>1</sup> Muhjidin Mawardi, *Irigasi (Asas dan Praktek)*, Yogyakarta, Bursa Ilmu, 2016, hlm. 15.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 178.

yang tegas, maka untuk jangka panjang akan dapat menyebabkan mengeringnya lahan persawahan pertanian rakyat. Pada gilirannya hal ini akan dapat menyebabkan pula terjadinya penyempitan lahan persawahan pertanian rakyat, misalnya dijual dan dialihfungsikan untuk keperluan yang lain.

Oleh karenanya, pemanfaatan air irigasi untuk kepentingan non-pertanian, seperti misalnya untuk pengusahaan pertambakan ikan, perkebunan hortikultura, perkebunan, dan sebagainya, menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku harus dilakukan dengan izin tertentu. Pemberian izin dimaksud akan tergantung kepada strata dan luasan Daerah Irigasi yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau kewenangan Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, telah diberikan kewenangan Pemerintah Daerah terkait dengan pengelolaan sumber daya air, termasuk irigasi. Oleh karenanya, Pemerintah Daerah berwenang memberikan izin pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian ini.

Akan tetapi, dalam praktiknya banyak ditemui penggunaan sumber daya air irigasi untuk keperluan non-pertanian yang tidak memiliki izin atau persetujuan. Sehingga menyebabkan pasokan air irigasi ke lahan pertanian menjadi berkurang, dan menyebabkan mengeringnya lahan pertanian. Untuk jangka waktu yang panjang, hal ini dapat menyebabkan terjadinya pengalihan lahan pertanian rakyat untuk peruntukan lainnya, seperti kawasan perumahan atau bisnis, sehingga terjadi penyempitan dan/atau pengurangan lahan pertanian. Akibatnya produksi beras dan gabah semakin berkurang.

Dari uraian di atas, maka dapat diketahui betapa pentingnya mengetahui izin pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian yang diberikan oleh dan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, guna menanggulangi terjadinya pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian di kemudian hari.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang disampaikan sebelumnya, maka terdapat beberapa rumusan masalah dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian izin atau persetujuan pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air ?
2. Tindakan apa saja yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka mengatasi pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ?

### **PEMBAHASAN**

#### **Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Izin Pemanfaatan Air Irigasi Untuk Keperluan Non-Pertanian**

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi menyebutkan bahwa : (a) irigasi berfungsi mendukung produktivitas usaha tani guna meningkatkan produksi pertanian dalam rangka ketahanan pangan nasional dan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani, yang diwujudkan melalui keberlanjutan sistem irigasi, dan (b) pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi bertujuan mewujudkan kemanfaatan air dalam bidang pertanian.

Menurut ketentuan Pasal 5, 7, 8 ayat (1) dan (2), dan 28 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air yang baru disebutkan bahwa sumber daya air : (a) dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,(b) sumber daya air tidak dapat dimiliki dan/atau dikuasai oleh perseorangan, kelompok

masyarakat, atau badan usaha, (c) hak rakyat atas air dijamin pemenuhannya oleh negara, dan (d) negara memprioritaskan hak rakyat atas air untuk kebutuhan pokok sehari-hari, pertanian rakyat, dan sistem penyediaan air minum untuk kebutuhan pokok sehari-hari.

Hingga saat ini, pembangunan Irigasi diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tentang Kriteria dan Penetapan Status Daerah Irigasi. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri PUPR ini diatur bahwa peraturan ini dibuat untuk menjamin terselenggaranya pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi yang berfungsi untuk mendukung produktivitas usaha tani guna meningkatkan produksi pertanian dalam rangka ketahanan pangan nasional dan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani, yang diwujudkan melalui keberlanjutan sistem irigasi.

Kemudian pada Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri PUPR tersebut menjelaskan bahwa pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi bertujuan mewujudkan kemanfaatan air dalam bidang pertanian. Pasal 5 juga menyebutkan bahwa pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota melibatkan semua pihak yang berkepentingan dengan mengutamakan kepentingan dan peran serta masyarakat petani.

Menurut ketentuan Pasal 4 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 21 Tahun 2010 tentang Irigasi, ditentukan bahwa irigasi berfungsi untuk mendukung produktivitas usaha tani guna meningkatkan produksi pertanian dalam rangka ketahanan pangan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya petani. Kemudian di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Daerah ini ditentukan bahwa pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi bertujuan untuk mewujudkan kemanfaatan air dalam bidang pertanian.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan, jelas bahwa irigasi difungsikan terutama untuk sektor pertanian rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hajat hidup orang banyak dan kepentingan umum. Secara teori, Prajudi Atmosudirdjo<sup>3</sup> menguraikan tentang kepentingan umum, yaitu:

- a. teori keamanan, yang mengutamakan kehidupan yang aman, tertib, dan sentosa bagi masyarakat,
- b. teori kesejahteraan, yang fokus kepada pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat, baik sandang, papan, pangan, kesehatan, dan kesempatan kerja,
- c. teori efisiensi kehidupan, yang mengharuskan masyarakat untuk hidup secara efisien supaya kemakmuran dan produktivitas dapat ditingkatkan, dan
- d. teori kemakmuran bersama (*welfare society*), yang menitikberatkan kepada perlunya diciptakan kebahagiaan dan kemakmuran bersama, dimana ketegangan sosial (*social-tensions*) dapat ditanggulangi dengan mantap, serta diikuti dengan upaya pemerataan tingkat pendapatan masyarakat.

Uraian tersebut berkesesuaian juga dengan pengaturan konstitusi mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam<sup>4</sup>, dalam hal ini kedaulatan negara dalam pengaturan sumber daya air (termasuk irigasi), yang diorientasikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam rangka mewujudkan negara hukum kesejahteraan.

Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air jo ketentuan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga menyebutkan bahwa atas dasar penguasaan negara terhadap Sumber Daya Air, Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) sesuai dengan norma,

---

<sup>3</sup>Lihat: Prajudi Atmosudirdjo, dalam S.F. Marbun dan Saut P. Panjaitan, et. al. dalam buku *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 87-88.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2010, hlm.268. Lihat juga Irfan Nur Rachman dalam buku *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta, P4TIK Mahkamah Konstitusi RI, 2016, hlm. 199 dan 281.

standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, diberi tugas dan wewenang untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air. Berdasarkan kedua ketentuan ini, dapat diketahui adanya pembagian tugas dan kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengelola Sumber Daya Air, termasuk irigasi. Apabila dilihat dari ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka pembagian tugas dan kewenangan dimaksud termasuk dalam urusan pemerintahan *konkuren*, yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.

Sementara itu, menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini, maka Pemerintah Pusat menetapkan kebijakan sebagai dasar dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan *konkuren*, baik yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat maupun yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat merupakan pedoman dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren dan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, yaitu norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sebagaimana diketahui, dalam ketentuan Pasal 11 jo Pasal 12 ayat (1) huruf c dan ayat (3) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dapat diketahui bahwa urusan pemerintahan *konkuren* yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri dari Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar seperti Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, dan Urusan Pemerintahan Wajib yang Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar, serta Urusan Pemerintahan Pilihan seperti pertanian.

Dari ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa kewenangan Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) yang berkaitan dengan Sumber Daya Air dan/atau Irigasi, termasuk urusan pemerintahan *konkuren* yang bersifat wajib (pekerjaan umum dan penataan ruang) pada satu sisi, serta urusan pemerintahan pilihan (pertanian) pada sisi lainnya. Hal ini dikarenakan institusi pemerintah pusat yang mengurus masalah Sumber Daya Air dan/atau Irigasi berada pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat melalui instansi vertikal yang disebut Balai Besar Wilayah Sungai (BBWS) yang berada di daerah-daerah.<sup>5</sup>

Setelah menjadi urusan Pemerintahan Daerah, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi urusan otonomi daerah bagi pemerintah daerah yang bersangkutan, dalam rangka menjalankan desentralisasi, meskipun harus sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Menurut Iza Rumesten, urusan pemerintahan bersifat dinamis, dikatakan demikian karena tidak ada urusan pemerintahan yang dikategorikan sebagai urusan pemerintahan pilihan akan selamanya ditetapkan menjadi urusan pilihan. Dapat saja karena perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat, suatu bidang urusan pilihan berubah menjadi urusan wajib, demikian pula sebaliknya. Atau dapat saja suatu bidang urusan yang dikategorikan menjadi urusan absolut, karena perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat berubah menjadi urusan pilihan, dan seterusnya.<sup>6</sup> Semua urusan pemerintahan itu tidak ada yang kekal sifatnya. Urusan pemerintahan dapat saja berkurang atau bertambah jumlahnya mengikuti perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat. Hanya saja yang perlu diperhatikan, dan untuk memberikan kepastian hukum hendaknya setiap perubahan itu diatur dengan tegas dalam undang-undang. Oleh karena itulah, dapat dimaklumi jika undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah tidak berumur panjang.<sup>7</sup> Sejatinnya tidak ada

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Kasubag Keuangan dan Staf Komisi Irigasi Daerah, Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Provinsi Sumatera Selatan, tanggal 03 Februari 2022.

<sup>6</sup> Iza Rumesten RS, dkk. *Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan : Kritik Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Palembang, jurnal Simbur Cahaya, 2020, hlm. 143.

<sup>7</sup> *Ibid.*

urusan pemerintahan yang secara murni menjadi urusan pemerintah daerah, hal ini merupakan salah satu konsekuensi dari prinsip negara kesatuan. Semua urusan yang termasuk dalam urusan konkuren, baik yang berakitan dengan pelayanan dasar maupun yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sampai kepada urusan pemerintahan pilihan diselenggarakan secara bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.<sup>8</sup>

Setelah mengetahui mengenai pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengenai Sumber Daya Air dan/atau Irigasi, maka di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dibagi urusan pemerintahan di bidang irigasi sebagai berikut<sup>9</sup>:

**Tabel 1. Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang (Khusus Sub-Sub Urusan Irigasi)**

No	Sub Urusan	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	2	3	4	5
1	Sumber Daya Air (SDA)	a. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya lebih dari 3000 ha, daerah irigasi lintas daerah provinsi, daerah irigasi lintas negara, dan daerah irigasi strategis.	b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya 1000 ha – 3000 ha, dan daerah irigasi lintas kabupaten/kota	b. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya kurang dari 100 ha dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota

Sumber: Lampiran Angka 1 Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, huruf C Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 9.

Meskipun Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan di bidang irigasi sebagaimana dikemukakan di atas, namun ternyata Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air tidak mengatur hal tersebut. Namun demikian hal ini dapat dimaklumi, karena titik berat pengaturannya yang berada pada pembagian urusan pemerintahan yang menjadi norma pengaturan pada hukum pemerintahan daerah. Sehubungan dengan hal itu dapat dikemukakan bahwa pembagian luasan daerah irigasi justru dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf (d), Pasal 17 huruf (c), dan Pasal 18 huruf

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Lihat lampiran Angka 1 Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, huruf C Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Nomor 1 Sub-Urusan Sumber Daya Air (SDA) kolom 3 huruf b, kolom 4 huruf b, dan kolom 5 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hlm. 9.

(c) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi. Seperti diketahui, Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2006 ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 tanggal 18 Februari 2015.

Keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 ini, hingga saat ini ditemukan dasar hukumnya pada ketentuan Pasal 76 huruf (b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa semua peraturan pelaksana yang mengatur mengenai Sumber Daya Air dinyatakan tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti berdasarkan Undang-Undang ini. Selanjutnya ketentuan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 menentukan bahwa peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, yaitu pada tanggal 15 Oktober 2019. Hingga penelitian ini dilakukan, peraturan pelaksanaan sebagaimana dimaksud belum juga diterbitkan, artinya belum ada peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 ini. Oleh karena itu, di dalam praktik, tetap diberlakukan ketentuan peraturan pelaksanaan yang ada sebelumnya sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019<sup>10</sup>.

Berdasarkan hal itu, maka peraturan pelaksana yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974, perlu dilihat ketentuan yang terdapat di dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015.

Di dalam Peraturan Menteri PUPR ini, disebutkan bahwa Peraturan Menteri ini mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai acuan bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi (Pasal 2 ayat (1));
- b. Peraturan Menteri ini bertujuan untuk menjamin terselenggaranya pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi yang berfungsi untuk mendukung produktivitas usaha tani guna meningkatkan produksi pertanian dalam rangka ketahanan pangan nasional dan kesejahteraan masyarakat, khususnya petani, yang diwujudkan melalui keberlanjutan sistem irigasi. (Pasal 2 ayat (2));
- c. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi bertujuan mewujudkan kemanfaatan air dalam bidang pertanian. (Pasal 4 ayat (1));
- d. Pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota melibatkan semua pihak yang berkepentingan dengan mengutamakan kepentingan dan peran serta masyarakat petani. (Pasal 5);
- e. Kriteria pembagian tanggung jawab pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi didasarkan pada (i) keberadaan jaringan irigasi terhadap wilayah administrasi dan (ii) strata luasan jaringan irigasi. (Pasal 8 ayat (1));
- f. Pemerintah Pusat mempunyai wewenang dan tanggung jawab melakukan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya lebih dari 3000 ha, daerah irigasi lintas daerah provinsi, daerah irigasi lintas negara, dan daerah irigasi strategis nasional. (Pasal 9 ayat (1));
- g. Pemerintah daerah provinsi mempunyai wewenang dan tanggung jawab melakukan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya 1000 ha-3000 ha, dan daerah irigasi lintas daerah kabupaten/kota. (Pasal 10 ayat (1));

---

<sup>10</sup> Wawancara, *Op. Cit.*

- h. Pemerintah daerah kabupaten/kota mempunyai wewenang dan tanggung jawab melakukan pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi primer dan sekunder pada daerah irigasi yang luasnya kurang dari 1000 ha dalam 1 (satu) daerah kabupaten/kota. (Pasal 11 ayat (1));
- i. Daerah Irigasi yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini berupa daerah irigasi yang sudah dibangun oleh Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang jenisnya meliputi: (i) irigasi permukaan, (ii) irigasi rawa, (iii) irigasi air bawah tanah, (iv) irigasi pompa, dan (v) irigasi tambak. (Pasal 12);

Apabila dilihat dari kriteria keberadaan jaringan irigasi terhadap wilayah administrasi atau sering juga disebut sebagai Daerah Irigasi, maka di Sumatera Selatan dapat diketahui status dan luasan Daerah Irigasi yang pengelolaannya menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota<sup>11</sup>. Adapun data status dan luasan Daerah Irigasi yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang berada di Sumatera Selatan dapat dilihat dari tabel di bawah ini<sup>12</sup>:

**Tabel 2. Rekapitulasi Status dan Luasan Daerah Irigasi Kewenangan Pemerintah Pusat di Sumatera Selatan**

No	Provinsi	Kewenangan Pemerintah Pusat										Total	
		Irigasi Permukaan		Irigasi Air Tanah		Irigasi Pompa		Irigasi Rawa		Irigasi Tambak			
		D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha
8	Sumatera Selatan	7	89.445	-	-	-	-	22	237.133	-	-	29	326.578

Keterangan: D.I. = Daerah Irigasi

Ha = Hektar

Sumber: Lampiran I Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015.

Dari tabel di atas dapat dikemukakan bahwa<sup>13</sup> keberadaan daerah irigasi permukaan yang bersifat lintas provinsi berada pada Daerah Irigasi Komerling Selatan/Way Komerling, yang diantaranya menjadi pengawasan dan tanggung jawab dari Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera (BBWSS VIII) meliputi Kabupaten Ogan Komerling Ilir (9.500 Ha) dan Kabupaten Ogan Komerling Ulu Timur (47.888 Ha). Sedangkan Daerah Irigasi yang termasuk dalam lintas Kabupaten/Kota yaitu Daerah Irigasi Kelingi Tugu Mulyo yang terdiri dari Kabupaten Musi Rawas (8.841 Ha) dan Kota Lubuk Linggau (1.322 Ha). Kemudian, yang termasuk Daerah Irigasi yang utuh terletak pada satu kabupaten/kota di Sumatera Selatan adalah Kabupaten Empat Lawang (DI Air Keruh 3.152 Ha, DI Lintang Kanan 3.054 Ha, dan DI Lintang Kiri

<sup>11</sup> Wawancara, *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Lampiran I Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015.

<sup>13</sup> *Ibid.* Status dan Luasan Daerah Irigasi Permukaan, hlm. 1, 2, dan 6.

3.038 Ha), Kabupaten Musi Rawas (DI Air Lakitan 9.500 Ha), dan Kota Pagaralam (DI Muara Riben 3.050 Ha).

Sedangkan keberadaan Daerah Irigasi Rawa<sup>14</sup> yang utuh berada pada Kabupaten/Kota yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi Kabupaten Banyuasin (DIR Air Saleh 17.011 Ha, DIR Air Senda 4.711 Ha, DIR Delta Air Sugihan Kiri 34.690 Ha, DIR Delta Cinta Manis 5.554 Ha, DIR Delta Upang 5.896 Ha, DIR Gasing Puntian 4.830 Ha, DIR Ka. Agung Hilir 9.777 Ha, DIR Karang Agung I 6.300 Ha, DIR Kr. Agung Tengah 4.001 Ha, DIR Kumbang Padang 4.268 Ha, DIR Padang Sugihan 10.200 Ha, DIR Pulau Rimau 28.184 Ha, DIR Telang I 18.676 Ha, dan DIR Telang II 9.660 Ha), Kabupaten Musi Banyuasin (DIR Air Tenggulang 6.156 Ha, DIR Kr. Agung Hilir 6.350 Ha, dan DIR Kr. Agung II/Tengah 17.000 Ha), Kabupaten Ogan Ilir (DIR Lbk. Tanjung Seteko 3.876 Ha, dan DIR Ogan Keramasan I + II 9.660 Ha), serta Kabupaten Ogan Komering Ilir (DIR M. Gajah Mati 5.950 Ha, DIR Sugihan Kanan 20.885 Ha, dan DIR Sungai Lumpur 3.500 Ha).

Sementara itu, untuk status dan luasan Daerah Irigasi yang pengelolaannya menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Provinsi dapat dilihat pada tabel di bawah ini<sup>15</sup>:

**Tabel 3. Rekapitulasi Status dan Luasan Daerah Irigasi Kewenangan Pemerintah Provinsi**

No	Provinsi	Kewenangan Pemerintah Provinsi										Total	
		Irigasi Permukaan		Irigasi Air Tanah		Irigasi Pompa		Irigasi Rawa		Irigasi Tambak		D.I	Ha
		D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha		
8	Sumatera Selatan	28	41.541	-	-	-	-	27	49.509	-	-	55	91.050

Keterangan: D.I. = Daerah Irigasi Ha = Hektar

Sumber: Lampiran II Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015.

Dari tabel di atas dapat dikemukakan bahwa<sup>16</sup> keberadaan daerah irigasi permukaan yang bersifat lintas provinsi berada pada Daerah Irigasi Komering Selatan/Way Komering, yang diantaranya menjadi pengawasan dan tanggung jawab dari Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, meliputi Kabupaten Empat Lawang (DI Air Keban 1.500 Ha), Kabupaten Lahat (DI Air Gohong 1.200 Ha, DI Air Makim 1.000 Ha, DI Air Manna I 1.500 Ha, DI Air Merendang 1.341 Ha, DI Air Mulak 1.645 Ha, DI Air Pangi 1.001 Ha, DI Masam Balau 1.500 Ha, dan DI Tebing Panjang 1.256 Ha), Kabupaten Muara Enim (DI Ataran Sungai Air Deras (Cahaya Alam) 1.000 Ha, DI Danau Tampang 2.690 Ha, DI Endikat Bengkok/T. Bute 1.500 Ha, DI Lecah Paye 1.295 Ha, dan DI Tunggul Bute 2.400 Ha), Kabupaten Musi Rawas (DI Air Deras

<sup>14</sup> *Ibid.*, Status Dan Luasan Daerah Irigasi Rawa, hlm. 1-2.

<sup>15</sup> Lampiran II Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015, khusus untuk status dan luasan Daerah Irigasi yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi.

<sup>16</sup> *Ibid.* Status dan Luasan Daerah Irigasi Permukaan, hlm. 1, 2, dan 6.

I 1.461 Ha, DI Air Gegas 2.300 Ha, DI Air Satan 1.175 Ha, dan DI Megang Tikip 1.077 Ha), Kabupaten Pagar Alam (DI Air Merah 1.500 Ha, DI Pasemah 1.107 Ha, DI Selangis Besar/Jemair 1.020 Ha, dan DI Selangis Kecil 1.352 Ha), Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan ( DI Air Pius 1.600 Ha, DI Sungai Sungkai 1.500 Ha, dan DI Sunur 1.701 Ha), dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (DI Air Gilas 1.050 Ha, DI Lebak Datuk 2.102 Ha, dan DI Lebak Semendawai 1.768 Ha)

Sedangkan keberadaan Daerah Irigasi Rawa<sup>17</sup> yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan meliputi Kabupaten Muara Enim (DIR Air Putak 1.200 Ha), Kabupaten Musi Banyuasin (DIR Bailangu 2.150 Ha, DIR Buntiale 2.000 Ha, DIR Danau Cala 1.769 Ha, DIR Lumpatan 1.300 Ha, DIR Pindang Banjar 1.000 Ha, DIR Rantau Bayur 1.500 Ha, dan DIR Rantau Panjang 1.922 Ha), Kabupaten Ogan Ilir (DIR Lbk. Bakung 2.975 Ha, DIR Lbk. Lorok 1.681 Ha, DIR Lbk. Parit 1.575 Ha, DIR Lbk. Purna Jaya 2.002 Ha, DIR Lbk. Tg. Pering 2.559 Ha, DIR Lebak Palas 2.450 Ha, dan DIR Tiang Bilik 1.750 Ha), Kabupaten Ogan Komering Ilir (DIR Bumi Agung 1.750 Ha, DIR Doros 1.400 Ha, DIR Jejawi 1.400 Ha, DIR Mesuji Ilir/S. Buaya 2.916 Ha, DIR Pancur 2.450 Ha, DIR Sangkaji 1.400 Ha, DIR Suka Pulih 1.750 Ha, dan DIR Ulak Jermun/Jermal 1.050 Ha) dan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (DIR Lbk. Datuk 1.960 Ha, DIR Lbk. Pauh 2.100 Ha, DIR Lbk. Semendawai 1.400 Ha, dan DIR Lbk. Tobong 2.100 Ha).

Sedangkan untuk status dan luasan Daerah Irigasi yang pengelolaannya menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat dilihat pada tabel di bawah ini<sup>18</sup>:

**Tabel 4. Rekapitulasi Status dan Luasan Daerah Irigasi Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota**

No	Provinsi	Kewenangan Pemerintah Provinsi										Total	
		Irigasi Permukaan		Irigasi Air Tanah		Irigasi Pompa		Irigasi Rawa		Irigasi Tambak			
		D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha	D.I	Ha
8	Sumatera Selatan	69	66.69	-	-	-	-	11	39.39	-	-	81	106.09
		6	9					9	8			5	7

Keterangan: D.I. = Daerah Irigasi Ha = Hektar

Sumber: Lampiran III Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015.

Berdasarkan tabel di atas, dapat dirinci sebaran status dan luasan Daerah Irigasi yang pengelolaannya menjadi wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan meliputi<sup>19</sup> Kabupaten Empat Lawang (total 18 DI dan total luasan 5.614 Ha), Kabupaten Lahat (total 214 DI dan total luasan 13.348 Ha), Kabupaten Muara Enim (total 241 DI dan total luasan 24.327 Ha), Kabupaten Musi Rawas (total 43 DI dan total luasan 7.203 Ha), Kabupaten Ogan Komering Ulu (total 34 DI dan total luasan 3.824 Ha), Kabupaten OKU

<sup>17</sup> *Ibid*, Status dan Luasan Daerah Irigasi Rawa, hlm. 2-3.

<sup>18</sup> Lampiran III Permen PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tanggal 21 April 2015, khusus untuk status dan luasan Daerah Irigasi yang menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 66-71.

Selatan (total 41 DI dan total luasan 5.179 Ha), Kabupaten OKU Timur (total 1 DI dan total luasan 650 Ha), Kota Lubuk Linggau (total 5 DI dan total luasan 1.529 Ha), dan Kota Pagar Alam (total 99 DI dan total luasan 5.025 Ha).

Untuk sebaran status dan luasan Daerah Irigasi Rawa yang pengelolaannya menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan meliputi<sup>20</sup> Kabupaten Banyuasin (total 3 DIR dan total luasan 2.066 Ha), Kabupaten Muara Enim (total 4 DIR dan total luasan 2.757 Ha), Kabupaten Musi Banyuasin (total 56 DIR dan total luasan 17.812 Ha), Kabupaten Ogan Ilir (total 50 DIR dan total luasan 14.704 Ha), Kabupaten Ogan Komering Ilir (total 3 DIR dan total luasan 1.019 Ha), Kabupaten OKU Timur (total 1 DIR dan total luasan 700 Ha), dan Kota Palembang (total 2 DIR dan luasan 341 Ha).

Berdasarkan uraian yang dikemukakan, maka dapat diketahui bahwa kewenangan pemerintahan dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi akan tergantung pada pembagian keberadaan jaringan irigasi terhadap wilayah administrasi dan strata luasan jaringan irigasi. Kedua hal ini menjadi kriteria pembagian tanggung jawab pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi yang disebut dengan Daerah Irigasi.

Hal ini sesuai dengan teori kewenangan sebagaimana yang dikemukakan oleh Yudhi Setiawan, S.F. Marbun, dan HD. Stout pada bab sebelumnya, yang menyatakan bahwa kewenangan merupakan cara perolehan kekuasaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Perolehan ini disebut dengan kewenangan *delegasi*, yaitu pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Pada delegasi, terjadi pemberian atau pelimpahan kewenangan dari suatu organ pemerintahan atau badan/pejabat administrasi negara kepada organ pemerintahan atau badan/pejabat administrasi negara lainnya, dengan dasar hukum yang disebutkan secara tegas dalam peraturan dimana kewenangan pemerintahan berada atau di dalam suatu peraturan delegasi umum.<sup>21</sup> Pada delegasi ini terjalin hubungan sedikitnya tiga pihak, yakni pihak pemilik kewenangan (Presiden), pihak penerima wewenang delegasi (misalnya Menteri terkait), dan pihak penerima limpahan wewenang delegasi (misalnya Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota).<sup>22</sup>

Demikian pula halnya dengan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi sebagaimana telah dikemukakan di atas. Kewenangan Pemerintah Daerah dimaksud berarti pula adalah kewenangan dalam pemberian izin pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian. Hal ini dipertegas melalui ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf (l) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi yang menyatakan bahwa wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi meliputi pula kewenangan memberi izin pembangunan, pemanfaatan, pengubahan, dan/atau pembongkaran bangunan dan/atau saluran irigasi pada jaringan irigasi primer dan sekunder dalam daerah irigasi lintas provinsi, daerah irigasi lintas negara, dan daerah irigasi strategis nasional. Ketentuan Pasal 17 huruf (l) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Pemerintah Provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi meliputi pula kewenangan pemberian izin pembangunan, pemanfaatan, pengubahan, dan/atau pembongkaran bangunan dan/atau saluran irigasi pada jaringan irigasi primer dan sekunder dalam daerah irigasi lintas

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Status dan Luasan Daerah Irigasi Rawa, hlm. 5-6

<sup>21</sup> S.F., Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Yogyakarta: UII Press, 2012, hlm. 77.

<sup>22</sup> *Ibid*.

kabupaten/kota. Kemudian ketentuan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 memberikan kewenangan dan tanggung jawab kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi meliputi pula kewenangan pemberian izin pembangunan, pemanfaatan, pengubahan, dan/atau pembongkaran bangunan dan/atau saluran irigasi pada jaringan irigasi primer dan sekunder dalam satu kabupaten/kota.

Izin pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian pada umumnya pemanfaatannya adalah untuk kepentingan usaha atau bisnis, misalnya pertambakan ikan, perkebunan, dan sebagainya, maupun untuk kepentingan bukan usaha (non-bisnis).<sup>23</sup> Hanya saja dalam peraturan perundang-undangan izin dimaksud disebut dengan *Izin Penggunaan Sumber Daya Air*.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan air irigasi, maka Izin Penggunaan Sumber Daya Air dibedakan menjadi *Hak Guna Air Untuk Irigasi*, yang terdiri dari *Hak Guna Pakai Air Untuk Irigasi* dan *Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi*. Dalam ketentuan Pasal 31 ayat (1), (2), dan (3) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi, *Hak Guna Pakai Air Untuk Irigasi* diberikan untuk pertanian rakyat, sedangkan *Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi* diberikan untuk keperluan perusahaan di bidang Pertanian.

Penulis menafsirkan bahwa *Izin Penggunaan Sumber Daya Air* dalam rangka pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian, merupakan *Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi* sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 31 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006. Menurut ketentuan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006, *Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi* diberikan bagi badan usaha, badan sosial, atau perseorangan berdasarkan izin, dalam bentuk keputusan Menteri, Gubernur, dan Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya.

Ketentuan Pasal 44 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 menyatakan bahwa penggunaan Sumber Daya Air baik untuk kebutuhan usaha maupun kebutuhan bukan usaha dilakukan berdasarkan izin, yang diberikan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Kemudian Pasal 45 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 menyatakan bahwa *Izin Penggunaan Sumber Daya Air* untuk kebutuhan bukan usaha terdiri dari:

- a. izin penggunaan Sumber Daya Air untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari diperlukan jika:
  - 1) cara penggunaannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami Sumber Air; dan/atau
  - 2) penggunaannya ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah yang besar.
- b. izin penggunaan Sumber Daya Air untuk pemenuhan kebutuhan pertanian rakyat diperlukan jika:
  - 1) cara penggunaannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami Sumber Air; dan/atau
  - 2) penggunaannya untuk pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada
- c. izin penggunaan Sumber Daya Air untuk pemenuhan kebutuhan bagi kegiatan selain untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan pertanian rakyat yang bukan merupakan kegiatan usaha

---

<sup>23</sup> Wawancara, *Op. Cit.*

Dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 ditentukan bahwa *Izin Penggunaan Sumber Daya Air* untuk kebutuhan usaha harus memperhatikan prinsip:

- a. Tidak mengganggu, tidak mengesampingkan, dan tidak meniadakan hak rakyat atas Air;
- b. Pelindungan negara terhadap hak rakyat atas Air;
- c. Kelestarian lingkungan hidup sebagai salah satu hak asasi manusia;'
- d. Pengawasan dan pengendalian oleh negara atas Air bersifat mutlak;
- e. Prioritas utama penggunaan Sumber Daya Air untuk kegiatan usaha diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan
- f. Pemberian izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha kepada pihak swasta dapat dilakukan dengan syarat tertentu dan ketat setelah prinsip sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf e dipenuhi dan masih terdapat ketersediaan Air.

Sedangkan ketentuan Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 menyatakan bahwa penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha ditujukan untuk meningkatkan kemanfaatan Sumber Daya Air bagi kesejahteraan rakyat. Dalam ketentuan Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha wajib memiliki izin.

Ketentuan mengenai penggunaan Sumber Daya Air berupa Hak Guna Pakai Air Untuk Irigasi dan Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi diakomodir melalui ketentuan Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 21 Tahun 2010 tentang Irigasi, yang pada intinya sama dengan hal yang diuraikan di atas.

Secara teori, menurut teori perizinan sebagaimana yang dikemukakan Juniarso Ridwan dan Ahmad Sodik Sudrajat, Ateng Syafrudin, dan Asep Warlan Yusuf, dapat dikemukakan bahwa pentingnya perizinan ini dikarenakan izin adalah suatu instrumen yang bersifat yuridis-preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat. Menurut Sjachran Basah<sup>24</sup> izin merupakan perkenan menyelenggarakan peraturan dalam hal konkreto, berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan rancang masyarakat, melalui persyaratan-persyaratan yang ditentukan, yang diberikan oleh kewenangan publik.

Dalam praktik, prosedur dan persyaratan pengajuan *Izin Penggunaan Sumber Daya Air* terhadap air irigasi untuk keperluan non-pertanian (atau *Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi*), diajukan sesuai dengan kewenangan masing-masing, baik Pemerintah Pusat (melalui Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera VIII), Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, atau Pemerintah Kabupaten/ Kota, dengan prosedur sebagai berikut<sup>25</sup>:

- a. Diajukan secara tertulis pada kantor Pemerintah Provinsi (melalui Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air) atau Pemerintah Kabupaten/Kota (melalui Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Kabupaten/Kota), kepada kesekretariatan Dinas;
- b. Oleh kesekretariatan Dinas di-disposisi kepada Komisi Irigasi Provinsi untuk melihat urgensi dan persyaratan secara selektif sesuai dengan peraturan perundang-perundangan;

---

<sup>24</sup> Sjachran Basah, *Sistem Perizinan Sebagai Instrumen Pengendali Lingkungan*, dimuat dalam buku B. Arief Sidharta et. al. (editor), *Op. Cit.*, hlm 378-383.

<sup>25</sup> Wawancara, *Op. Cit.*

- c. Apabila dipandang tidak ada yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka oleh Komisi Irigasi Provinsi didisposisi kepada kesekretariatan kembali untuk diterbitkan Izin Penggunaan Sumber Daya Air kepada Kepala Dinas;
- d. Izin Penggunaan Sumber Daya Air dalam rangka pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian (atau Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi) ditembuskan kepada Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera VIII serta Pemerintah Kabupaten/Kota terkait.

Adapun persyaratan pengajuan *Izin Penggunaan Sumber Daya Air* adalah sebagai berikut<sup>26</sup>:

- a. Badan usaha, badan sosial, atau perseorangan yang mengajukan Izin Penggunaan Sumber Daya Air dalam rangka pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian (Hak Guna Usaha Air Untuk Irigasi) melengkapi dengan identitas diri serta surat rekomendasi dari Pemerintah Kecamatan atau rekomendasi dari Pemerintah Kabupaten/Kota (Dinas Pengelolaan Sumber Daya Air Kabupaten/Kota);
- b. Melengkapi persyaratan-persyaratan rincian daftar petak primer, petak sekunder, dan petak tersier yang akan mendapatkan air, serta melampirkan rencana penyediaan air dan/atau zona pemanfaatan ruang pada sumber air yang terdapat dalam rencana pengelolaan sumber daya air dengan melibatkan para pemangku kepentingan terkait;
- c. Melengkapi daftar para pemangku kepentingan terkait.

Menurut Adrian Sutedi<sup>27</sup>, beberapa elemen pokok perizinan yaitu (a) wewenang, (b) izin sebagai bentuk ketetapan, (c) lembaga pemerintah pemberi izin, (d) peristiwa konkrit, (e) proses dan prosedur, (f) persyaratan, (g) waktu penyelesaian izin, (h) biaya izin, (i) pengawasan penyelenggaraan izin, (j) pengaduan dan penyelesaian sengketa perizinan, dan (k) sanksi. Khusus mengenai persyaratan dikatakan bahwa persyaratan dimaksud harus tertulis dengan jelas, memungkinkan untuk dapat dipenuhi, berlaku universal, dan harus memperhatikan spesifikasi teknis dan aspek terkait lainnya.<sup>28</sup> Sedangkan fungsi perizinan adalah sebagai instrumen rekayasa pembangunan, fungsi keuangan, dan fungsi pengaturan.<sup>29</sup>

Dikarenakan di Indonesia terlalu banyak jenis perizinan, maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bermaksud untuk menyederhanakan semua prosedur perizinan. Salah satu cara adalah mengubah istilah atau terminologi perizinan penggunaan Sumber Daya Air menjadi *persetujuan*, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 53 ayat (9) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 ini. Padahal, makna *persetujuan* tidak sama artinya dengan *perizinan*, karena *persetujuan* baru sebatas rekomendasi atau *accord* kepada atasan. Lagipula, tidak dijelaskan apakah *persetujuan* itu harus diberi bentuk tertulis ataukah cukup dengan pemberian *persetujuan* secara lisan saja. Pada sisi lain, istilah atau nomenklatur *persetujuan* itu terkesan sebagai suatu perbuatan hukum badan administrasi yang bersifat keperdataan (*privaatrechtelijke bestuursdaad*), sedangkan perizinan (*vergunningen*) merupakan ciri dari perbuatan badan administrasi dalam lapangan hukum publik (*publiekrechtelijke bestuursdaad*). Penyamaan istilah atau nomenklatur perizinan dengan persetujuan dalam Undang-Undang Cipta Kerja merupakan hal yang kurang tepat secara hukum administrasi negara. Oleh karena itu, hal ini tentu dikemudian hari harus diberikan kepastian hukum oleh Pemerintah.

---

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Adrian Sutedi. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*. Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 179-193.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 187.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 198-200.

### **Tindakan Pemerintah Daerah Untuk Mengatasi Pemanfaatan Air Irigasi Untuk Keperluan Non-Pertanian Yang Tidak Sesuai Dengan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan**

Dalam hal terjadi pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin, maka akan menyebabkan terjadinya perbuatan yang merugikan petani sawah dan Pemerintah secara umum. Perbuatan pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin dimaksud dalam praktik akan berkaitan dengan pihak-pihak pengusaha dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memiliki usaha bisnis di bidang pertanian. Menurut hemat penulis, hal ini akan menyebabkan terjadinya hal-hal sebagai berikut:

- a. Berkurangnya pasokan air ke lahan pertanian rakyat;
- b. semakin mengeringnya lahan persawahan untuk pertanian rakyat;
- c. akan dapat menyebabkan berkurangnya produktivitas gabah atau padi dari persawahan pertanian rakyat; dan
- d. akan menyebabkan terjadinya gesekan horizontal antara kelompok atau usaha bisnis dengan para petani, yang apabila dibiarkan terus menerus dapat menimbulkan gangguan terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat setempat.

Di Sumatera Selatan sendiri, hal seperti dimaksud di atas terjadi pada Daerah Irigasi Kelingi Tugu Mulyo, Kabupaten Musi Rawas dan Kota Lubuk Linggau. Hal ini diakui oleh Dinas Pengelolaan Sumber Daya Provinsi Sumatera Selatan,<sup>30</sup> dan hingga kini belum dapat diselesaikan secara memuaskan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dilihat dari ketentuan peraturan perundang-undangan, maka terjadinya pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin di Daerah Irigasi Kelingi Tugu Mulyo dimaksud merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, dikarenakan luasan Daerah Irigasi tersebut adalah 10.163 Ha. Oleh karena itu, penyelesaian di lapangan selalu terkesan lambat dan saling melemparkan tanggung jawab diantara Pemerintah Pusat (Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera VIII), Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, serta Pemerintah Kabupaten Musi Rawas dan Pemerintah Kota Lubuk Linggau.

Oleh karena itu, menurut ketentuan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, maka pengawasan pengelolaan Sumber Daya Air dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Disamping itu, menurut ketentuan Pasal 64 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, maka pengelolaan Sumber Daya Air mencakup kepentingan lintas sektoral dan lintas wilayah yang *memerlukan keterpaduan tindak* untuk menjaga kelangsungan fungsi dan manfaat air. Dalam ketentuan Pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 harus dilakukan koordinasi dengan mengintegrasikan kepentingan berbagai sektor, wilayah, dan para pemilik kepentingan, baik pada tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, dan wilayah sungai. Ketentuan ini juga dirumuskan dalam ketentuan Pasal 84 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 mengenai perlunya *koordinasi* antar Komisi Irigasi Kabupaten/Kota, Komisi Irigasi Provinsi, Komisi Irigasi Antar Provinsi, dan/atau Forum Koordinasi Daerah Irigasi. Sedangkan ketentuan Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 mengatur tentang perlunya *pengawasan* dalam pengembangan dan pengelolaan sistem irigasi pada setiap Daerah Irigasi oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan kewenangannya. Dalam ketentuan Pasal 85 ayat (2) huruf (d) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 ditentukan bahwa salah satu kegiatan pengawasan meliputi kegiatan *penertiban*.

---

<sup>30</sup> Wawancara, *Op. Cit.*

Dalam menyelesaikan persoalan pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin seperti yang terjadi di Daerah Irigasi Kelingi Tugu Mulyo, maka semestinya tindakan Pemerintah Daerah adalah melakukan keterpaduan tindakan berupa :

- a. Koordinasi intensif dengan Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera VIII dan Pemerintah Kabupaten Musi Rawas/Kota Lubuk Linggau untuk menyatukan persepsi dan langkah dalam merumuskan tindakan-tindakan preventif dan represif;
- b. Melakukan koordinasi dengan instansi terkait lainnya seperti pihak Kepolisian dan TNI, serta Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Desa, perkumpulan masyarakat petani pengguna air irigasi, serta pengusaha tambak ikan, untuk merumuskan satu langkah dan persepsi dalam rangka mengembalikan fungsi keutamaan air irigasi untuk kesejahteraan petani, tanpa mengabaikan kepentingan lainnya;
- c. Melakukan pengawasan berupa tindakan represif berupa penertiban dengan melibatkan pihak Kepolisian dan TNI, dikarenakan dalam hal terjadinya perusakan sarana dan prasarana irigasi. Perusakan dimaksud dapat dikategorikan sebagai tindak pidana di bidang irigasi sebagaimana diatur oleh Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 dengan ancaman pidana paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 9 (sembilan) tahun dan denda paling sedikit Rp5.000.000.000,00 dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 . Sedangkan untuk penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha tanpa izin dapat dikenakan ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 70 huruf (c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, dengan ancaman pidana paling sedikit 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 dan paling banyak Rp5.000.000.000,00;
- d. Melakukan tindakan paksaan nyata atau paksaan pemerintahan (*bestiusdwaang*) sebagai instrument yuridis dalam penegakan Hukum Administrasi Negara, berupa tindakan nyata untuk memindahkan, mengosongkan, menghalang-halangi, membongkar, dan/atau memperbaiki pada keadaan semula apa yang sedang dilakukan atau telah dilakukan yang bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup> Hal ini dikarenakan paksaan nyata atau paksaan pemerintahan merupakan sanksi administrasi yang paling utama, yang sifatnya *reparatoir* (memperbaiki atau mengembalikan kepada keadaan semula), guna mencegah kerusakan atau kerugian lebih lanjut, dan pada sisi lain untuk memulihkan keadaan semula dengan beban biaya si pelanggar, yang langsung dikenakan tanpa melalui putusan pengadilan.<sup>32</sup>

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian Izin Penggunaan Sumber Daya Air, dalam hal ini pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian (Hak Guna Usaha Untuk Irigasi) berada pada strata luasan Daerah Irigasi antara 1000 ha–3000 ha untuk Pemerintah Provinsi, serta strata luasan Daerah Irigasi kurang dari 1000 ha untuk Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemberian kewenangan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ini bersifat *delegasi* dan merupakan kewenangan *konkuren* di bidang Pekerjaan Umum dan Tata Ruang, yaitu dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat

---

<sup>31</sup> Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dimuat dalam buku B. Arief Sidharta *et. al.* (editor), *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 339

<sup>32</sup> *Ibid.*

melalui peraturan perundang-undangan untuk menjadi kewenangan dan tanggung jawab masing-masing Pemerintah Daerah;

2. Tindakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengatasi terjadinya pemanfaatan air irigasi untuk keperluan non-pertanian tanpa izin adalah : (a) melakukan koordinasi dengan semua pihak terkait baik Balai Besar Wilayah Sungai maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, (b) melakukan pengawasan berupa tindakan represif terhadap pelanggaran dengan melibatkan pihak Kepolisian dan TNI untuk diproses secara hukum, dan (c) melakukan tindakan paksaan nyata atau paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*), seperti pembongkaran sarana dan prasarana irigasi dari para pelanggar.

### Saran

1. Peraturan perundang-undangan pelaksana dari Undang-Undang Sumber Daya Air yang lama dicabut dan diterbitkan peraturan pelaksana yang baru disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.
2. Istilah atau terminologi *persetujuan* yang menggantikan perizinan penggunaan Sumber Daya Air sebagaimana tercantum dalam Pasal 53 ayat (9) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diberikan rumusan dan format yang tegas apakah harus tertulis atau tidak.
3. Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) seharusnya menyamakan persepsi serta menyatukan keterpaduan tindakan untuk bersama-sama dengan Balai Besar Wilayah Sungai Sumatera VIII melakukan tindakan tegas dan terukur dengan melakukan paksaan pemerintahan (*bestuursdwaang*) berupa pembongkaran sarana dan prasarana irigasi yang digunakan untuk mengalirkan air ke area usaha non-pertanian yang memanfaatkan air irigasi tanpa izin, serta bilamana perlu melakukan tindakan represif berupa memproses secara hukum pihak-pihak yang melakukan perusakan sarana dan prasarana irigasi dimaksud melalui pihak Kepolisian atas dasar ketentuan Pasal 68 dan Pasal 70 huruf (c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- B. Arief Sidharta *et. al.* (editor). 1996. *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group
- Jimly Asshidiqqie. 2010. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara
- Johnny Ibrahim. 2005. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat. 2010. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Penerbit Nuansa
- Muhjidin Mawardi. 2016. *Irigasi (Asas dan Praktek)*. Yogyakarta: Bursa Ilmu.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Prenadamedia Group
- Philipus M. Hadjon, dkk. 1999. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- S.F. Marbun. 2003. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press

- S.F. Marbun dan Saut P. Panjaitan, *et. al.* 2001. *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UII Press
- S.F. Marbun. 2012. *Hukum Administrasi Negara I*. Yogyakarta: UII Press
- Sirajuddin, dkk. 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press
- Triwibowo Yuwono. 2019. *Pembangunan Pertanian (Membangun Ideologi Pangan Nasional)*. Yogyakarta: Lily Publisher
- Yudhi Setiawan, dkk. 2017. *Hukum Administrasi Pemerintahan Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*. Depok: RajaGrafindo Persada

#### Peraturan

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 190, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6405)
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573)
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4624)
- Peraturan Menteri PUPR Nomor 14/PRT/M/2015 tentang Kriteria dan Penetapan Status Daerah Irigasi (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 638)
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 21 Tahun 2010 tentang Irigasi (Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010 Nomor 8 Seri E)

#### Jurnal

- Imam Komarodin dan Suci Flambonita. “Sinkronisasi Pengaturan Kewenangan Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Kehutanan Di Daerah (Studi Penerapan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Juncto Pasal 66 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan)”. *Lex Lata: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* Volume 2, No. 2, Juli 2020
- Irfan Nur Rachman. “Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam Menurut Pasal 33 UUD 1945”. P4TIK Mahkamah Konstitusi RI, 2016.
- Iza Rumesten RS, dkk. “Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan; Kritik Terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Simbur Cahaya* Volume 27 Nomor 1, Juni 2020.
- Saut P. Panjaitan. “Kajian Normatif Mengenai Penggunaan Sanksi Administrasi Dalam Penanggulangan Pencemaran Dan Perusakan Lingkungan Hidup Di Kotamadya Palembang: Laporan Penelitian”. Lembaga Penelitian Universitas Sriwijaya, 1991.
- Saut P. Panjaitan. “Makna dan Peranan *Freies Ermessen* dalam Hukum Administrasi Negara”. *Jurnal Unisia*, Volume 10, 11 April 1991
- Saut P. Panjaitan. “Reorientasi Asas Keadilan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Terdapat Pada Norma Hukum Mengenai Kewenangan Perijinan di Bidang Investasi”. *Masalah-Masalah Hukum* Jilid 42 No. 3, Juli 2013
- Tabrani Diansyah, Mada Apriandi Zuhir, dan Iza Rumesten RS. 2019. “Implikasi Hukum Perubahan Kewenangan Urusan Pemerintahan Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Disektor Pertambangan”. *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* Vol. 8 No. 1, Mei 2019.

## ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA NASABAH PERBANKAN DITINJAU DARI PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 61/POJK.07/2020

**Genaya Hanum Setiaji, Arfianna Novera**

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Jl.Raya Palembang-Inderalaya, Km 32, Kabupaten Ogan Ilir, Sumatera Selatan

Email: genayagerasta@gmail.com, arfiannanovera03@gmail.com

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk membahas mengenai urgensi lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan dan bagaimana bentuk alternatif penyelesaian sengketa nasabah perbankan apabila ditinjau dari aturan tersebut. Menggunakan metode penelitian normative dengan sumber bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dari hasil penelitian ini dapat kita ketahui bahwa lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 didasari karena seringkali adanya konflik atau sengketa antara lembaga jasa keuangan dengan masyarakat sebagai konsumen. Maka dari itu pemerintah melalui regulasi tersebut mengatur secara khusus mengenai pembentukan lembaga yang diberi tugas dan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pada seluruh industri jasa keuangan di Indonesia, yang bernama Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK). Adapun LAPS SJK saat ini telah menyediakan layanan upaya penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau secara non litigasi yang berupa mediasi dan arbitrase.

**Kata Kunci:** Penyelesaian Sengketa, Otoritas Jasa Keuangan, Perbankan

### **Abstract**

*This study aims to discuss the urgency of the issuance of Financial Services Authority Regulation Number 61/POJK.07/2020 concerning Alternative Institutions for Settlement of Financial Services Sector Disputes and how alternative forms of dispute resolution for banking customers are viewed from these rules. Using normative research methods with primary, secondary, and tertiary sources of legal material. From the results of this study, we can see that the issuance of the Financial Services Authority Regulation Number 61/POJK.07/2020 is based on the frequent occurrence of conflicts or disputes between financial service institutions and the public as consumers. Therefore, the government through this regulation specifically regulates the establishment of an institution that is given the task and authority to resolve disputes in the entire financial services industry in Indonesia, which is called the Institution for Alternative Dispute Resolution for the Financial Services Sector (LAPS SJK). Currently, SJK LAPS has provided services for resolving disputes outside the court or non-litigation in the form of mediation and arbitration.*

**Keywords :** Dispute Resolution, Financial Fervices Authority, Banking

### **PENDAHULUAN**

Lembaga perbankan yang merupakan salah satu sektor yang bergerak pada bidang jasa keuangan tentu mempunyai peranan strategis pada pembangunan roda perekonomian nasional dalam usaha peningkatan keseimbangan ekonomi dan stabilitas nasional kearah pemerataan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup> Indonesia sendiri telah mengatur hal-hal yang berkenaan dengan perbankan pada Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Perbankan memiliki peran yang penting terutama dalam hal menopang perekonomian negara yang diwujudkan pada tujuan utama dibentuknya lembaga perbankan yaitu selaku

---

<sup>1</sup> Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*. (Bandung: Citra Aditya Bakti,2003), hlm. 1

badan perantara pihak yang memiliki kelebihan dana dengan pihak yang mengalami kekurangan atau membutuhkan dana.<sup>2</sup> Yang mana aktivitas perbankan antara lain berupa :

1. Menampung dana dari masyarakat yang berbentuk simpanan, yang berarti bank sebagai tempat penyimpanan uang juga sebagai sarana investasi;
2. Menyalurkan dana ke masyarakat, bank menyalurkan pinjaman atau kredit kepada pihak-pihak tertentu;
3. Menawarkan jasa bank lainnya yaitu *transfer*, penagihan surat berharga, transaksi jual beli mata uang asing, *Letter of Credit (L/C)*, *Bank Guarantee*, *Safe Deposit Box*, dan jasa lainnya.<sup>3</sup>

Lembaga perbankan secara aktif sebagai perantara pihak yang berkelebihan dana dengan pihak yang membutuhkan dana, secara tidak langsung akan menimbulkan suatu hubungan hukum karena adanya ikatan perjanjian antara pihak bank dengan nasabah.<sup>4</sup> Nasabah sebagai *agent of trust*, tentunya adalah komponen utama yang berperan besar pada kegiatan perbankan. Kemudian dapat dikatakan hidup dan mati perbankan sangat bergantung pada kepercayaan dari nasabah ataupun masyarakat.

Namun senyatanya dalam kegiatan usaha perbankan saat ini, seringkali masih belum adanya kesetaraan kedudukan antara pihak nasabah dengan bank. Nasabah yang berarti konsumen atau pengguna lembaga jasa keuangan cenderung berada di posisi yang lebih lemah dibandingkan dengan bank sebagai sarana penyedia jasa keuangan.<sup>5</sup> Faktor lainnya seperti minimnya informasi dan pengetahuan nasabah mengenai jasa maupun produk yang ditawarkan serta hak dan kepentingan nasabah yang dirasa kurang mendapat perhantian, maka hal ini secara tidak langsung dapat menimbulkan keluhan dan ketidakpuasan dari pihak nasabah.

Lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang merupakan badan independen yang bertugas untuk mengatur dan mengawasi seluruh aktivitas pada sektor jasa keuangan di Indonesia, sepanjang pada triwulan ke-I tahun 2021 ini telah menerima sebanyak 108.969 total pengaduan konsumen yang antara lain 51.709 laporan, 54.882 layanan pertanyaan, dan 2.378 pengaduan. Dengan presentase paling tinggi oleh perbankan yakni 18,13% layanan pertanyaan, 0,69% laporan, dan 50,535 pengaduan.<sup>6</sup>

Menanggapi hal ini tentu keluhan dan ketidakpuasan dari nasabah harus segera diselesaikan, perbankan berupaya untuk mencari jalan keluar dari permasalahan agar tidak menimbulkan sengketa yang berkepanjangan. Hal ini juga diperlukan agar dapat memberikan rasa adil dan kepastian hukum bagi seluruh pihak.

Sengketa sendiri ialah perselisihan yang terjadi pada pihak-pihak dikarenakan adanya tindakan wanprestasi oleh seorang pihak tertentu dalam suatu perjanjian.<sup>7</sup> Secara umum, penyelesaian sengketa dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara yakni melalui pengadilan dan diluar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau secara litigasi adalah proses penyelesaian perkara dengan melalui lembaga peradilan, yang mana pihak dalam perkara akan

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 1

<sup>3</sup> Kasmir, *Dasar-Dasar Perbankan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 36

<sup>4</sup> Romy Sautama Hotman Bako, *Hubungan Bank dan Nasabah terhadap Produk Tabungan dan Deposito (Suatu Tinjauan Hukum terhadap Perlindungan Depositor di Indonesia Dewasa Ini)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 3

<sup>5</sup> Etty Mulyati, "Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan dalam Rangka Perlindungan terhadap Nasabah Bank", *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER* (Maret 2016), hlm. 116

<sup>6</sup> Otoritas Jasa Keuangan, Laporan Triwulan Tahun 2021 "Momentum Stabilitas Pemulihan Ekonomi Nasional", <https://www.ojk.go.id/id/data-dan-statistik/laporan-triwulanan/Pages/Laporan-Triwulanan-I---2021.aspx> diakses 28 Agustus 2021, 21.00 WIB

<sup>7</sup> Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 12

berhadapan satu sama lain untuk saling mempertahankan hak dan kepentingannya.<sup>8</sup> Pada mekanisme yang sifatnya terbuka bagi publik ini lembaga peradilan berwenang untuk mengadili suatu perkara dengan berdasar hukum acara dan aturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.<sup>9</sup>

Kemudian pilihan lain dalam menyelesaikan suatu sengketa dapat kita tempuh melalui penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS). Dalam APS dasar utama pelaksanaannya adalah prinsip itikad baik, dimana konflik atau perbedaan pendapat keperdataan dapat diselesaikan oleh para pihak melalui cara perdamaian.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menjelaskan bahwa Alternatif Penyelesaian Sengketa ialah badan penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mekanisme yang telah disetujui para pihak, yaitu upaya penyelesaian sengketa di luar ranah pengadilan. Proses penyelesaian ini nantinya akan menghasilkan suatu putusan yang bersifat *win-win solution*, selain itu kerahasiaan ber perkara juga lebih terjaga agar mencegah kebocoran informasi kepada masyarakat umum yang dapat menimbulkan kerugian.<sup>10</sup>

Berkaitan dengan itu maka OJK saat ini telah mengesahkan aturan yang isinya berupa ketentuan dan mekanisme mengenai penyelesaian sengketa pada industri jasa keuangan yang dilaksanakan di luar dari pengadilan atau alternatif penyelesaian sengketa, hal ini ditandai dengan diundangkannya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan. Aturan ini juga merupakan aturan yang menggantikan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 yang berlaku sebelumnya.

## Metode

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Dengan pendekatan penelitian antara lain pendekatan Undang-Undang (*statute research*), pendekatan konseptual (*conseptual research*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Kemudian penulis akan menggunakan sumber data primer berupa peraturan perundang-undangan dan aturan lainnya serta sumber data sekunder berupa sumber kepustakaan seperti buku-buku, karya tulis ilmiah, media online, dan lain-lain.

## PEMBAHASAN

### Urgensi Lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 dalam Rangka Perlindungan Nasabah Perbankan di Indonesia

Perbankan yang adalah suatu lembaga usaha yang ada di Indonesia dalam menjalankan kegiatan sehari-hari terutama melayani masyarakat pada bidang jasa keuangan tentu harus didasarkan pada penerapan asas demokrasi ekonomi dan prinsip kehati-hatian. Bukan tanpa alasan, hal ini dimaksudkan agar tercapainya keseimbangan kedudukan antara kedua belah pihak yakni pihak nasabah dan perbankan. Selain itu perbankan juga dituntut untuk dapat selalu menjaga lalu lintas kegiatannya di masyarakat agar dapat berjalan dengan sesuai. Hal ini menunjukkan bahwa antara nasabah dengan perbankan mempunyai keterikatan yang sangat erat dan saling bergantung satu sama lain untuk memperoleh keuntungannya masing-masing.

Dewasa ini, interaksi antara bank dengan nasabah yang dinamis dan semakin pesatnya perkembangan kegiatan usaha perbankan yang diikuti dengan banyaknya kebutuhan masyarakat, maka secara tidak langsung akan menimbulkan kompleksitas dalam pengaturan

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>9</sup> Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 2

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 55

dan pengawasannya. Hal lainnya seperti rasa tidak puas dari nasabah mengenai pelayanan yang diberikan, dan minimnya pemahaman mengenai karakteristik produk dan jasa perbankan tentu juga dapat menjadi indikasi awal mula terjadinya permasalahan atau konflik antara pihak bank dengan nasabah.

Menanggapi hal tersebut tentunya sebagai bentuk perhatian pemerintah kepada industri lembaga jasa keuangan di Indonesia, maka dibentuklah sebuah instansi atau badan dengan nama Otoritas Jasa Keuangan yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.<sup>11</sup> Pertimbangan atas dibuat dan disahkannya Undang-Undang ini salah satunya ialah untuk mewujudkan peningkatan taraf ekonomi dan stabilitas nasional bangsa. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ialah lembaga independen dan mandiri yang bebas dari intervensi pihak eksternal yang berfungsi dan berwenang untuk mengawasi, mengatur, dan melakukan pemeriksaan serta penyidikan yang terintegrasi terhadap seluruh lembaga jasa keuangan di Indonesia, antara lain perbankan, perasuransian, pasar modal, dana pensiun, pegadaian, lembaga pembiayaan termasuk *financial technology*, dan lembaga jasa keuangan lainnya.<sup>12</sup>

Namun tidak dapat dipungkiri, jika terlalu sering adanya gesekan atau konflik antara pihak nasabah dengan lembaga perbankan dalam kegiatan sehari-harinya, maka dikhawatirkan hal tersebut dapat berubah menjadi suatu sengketa. Yang mana sengketa ini tentu harus segera dicari jalan keluarnya agar tidak menjadi sengketa yang berlarut-larut. Dalam permasalahan ini, apabila setelah dilakukannya berbagai usaha penyelesaian konflik baik oleh nasabah maupun lembaga perbankan masih belum menemukan titik temu yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak, oleh karena itu OJK merasa perlu dibuatnya suatu regulasi yang mengatur secara khusus mengenai pembentukan suatu badan atau lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan perkara sengketa pada seluruh industri jasa keuangan di Indonesia. Maka berdasarkan latar belakang tersebut OJK kemudian mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan. Peraturan ini sekaligus merupakan payung hukum bagi konsumen selain adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dalam hal konsumen mengonsumsi barang atau jasa dan menjamin kepastian serta upaya perlindungan hukum bagi masing-masing individu.

Lahirnya peraturan ini juga didasari karena adanya keadaan bahwa dimana dalam penyelesaian sengketa konsumen lembaga jasa keuangan tidak selalu membuahkan kesepakatan, maka dari itu dibuatlah suatu kebijakan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai konsumen dalam rangka upaya penyelesaian sengketa pada sektor jasa keuangan di luar pengadilan. Selain itu peraturan ini juga merupakan penyempurnaan dari aturan sebelumnya yakni Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014, sebagai bentuk perwujudan penyesuaian perkembangan teknologi, produk, dan layanan jasa keuangan di Indonesia.

Perbedaan mendasar dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 ialah hanya terdapat dua layanan penyelesaian sengketa yang ditawarkan kepada masyarakat yaitu layanan mediasi dan arbitrase. Dimana dalam POJK sebelumnya terdapat tiga alternatif penyelesaian sengketa antara lain mediasi, adjudikasi, dan arbitrase. Selain itu pembaharuan pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/OJK.07/2020 juga dibentuk suatu lembaga khusus yang berwenang untuk menangani seluruh sengketa pada sektor jasa keuangan di Indonesia, yang bernama

---

<sup>11</sup> Uswatun Hasanah, *Hukum Perbankan, Cetakan Pertama*, (Malang, Setara Press, 2017), hlm. 111

<sup>12</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Jurnal Negara Hukum, .Vol 4 No. 2 (November 2013), hlm. 156

Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK), hal ini menandakan bahwa kedepannya LAPS SJK menuju kepada pola yang lebih terintegrasi dalam satu sektor jasa keuangan.<sup>13</sup> Yang mana hal ini diharapkan dapat menghasilkan standar mutu layanan yang setara bagi seluruh lapisan konsumen dan dapat memudahkan konsumen dalam tujuan penyelesaian sengketa mereka, termasuk juga pada konflik atau sengketa yang muncul akibat pemanfaatan produk dan layanan keuangan yang melibatkan lebih dari satu lembaga jasa keuangan. Selain itu pembentukan LAPS SJK ini juga dinilai mampu meminimalisir beban biaya operasional, dimana jika dimuat dalam aturan sebelumnya lembaga penyelesaian sengketa dibagi menjadi 6 berdasarkan masing-masing sektor industri keuangan tertentu, yakni Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI), Badan Mediasi dan Arbitrase Asuransi Indonesia (BMAIA), Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI), Badan Mediasi Dana Pensiun (BMDP), Badan Arbitrase dan Mediasi Perusahaan Penjaminan Indonesia (BAMPPPI), dan Badan Mediasi Pembiayaan, Pegadaian, dan Ventura Indonesia (BMPPVI).<sup>14</sup>

### **Bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa Nasabah Perbankan Ditinjau dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020**

Lembaga perbankan sebagai lembaga yang bergantung pada kepercayaan masyarakat sebagai nasabah, menyikapi adanya suatu gesekan atau konflik pada aktivitasnya tentu tentu perbankan bertekad untuk tidak menimbulkan permasalahan atau sengketa yang lebih jauh, karena hal ini secara tidak langsung dapat berpengaruh pada citra perbankan di hadapan masyarakat secara umum.

Dalam hal penyelesaian sengketa nasabah perbankan di Indonesia, terdapat beberapa tahapan yang bisa ditempuh, ialah melakukan pengaduan atas keluhan nasabah kepada lembaga jasa keuangan yang dimaksud atau *Internal Dispute Resolution* (IDR), permintaan bantuan fasilitas berindikasi sengketa oleh Otoritas Jasa Keuangan, dan penyelesaian sengketa secara litigasi maupun non-litigasi atau *External Dispute Resolution*.<sup>15</sup>

Tahapan pertama yakni pelaksanaan *Internal Dispute Resolution* (IDR), yaitu mekanisme penyelesaian sengketa antara nasabah dengan lembaga jasa keuangan yaitu perbankan, dimana prosesnya murni antara kedua belah pihak yang bersengketa saja. Nasabah yang merasa dirugikan atau tidak puas dengan kinerja perbankan dapat langsung menyampaikan laporan aduannya baik dalam bentuk lisan maupun tertulis. Adanya konsep pengaturan dan penyelesaian sengketa dari pengaduan konsumen ini diharapkan untuk diselesaikan secara internal terlebih dahulu, dengan mengedepankan asas musyawarah mufakat dan memastikan kebenaran dari laporan aduan tersebut.<sup>16</sup>

Namun apabila pada tahap *Internal Dispute Resolution* (IDR) ini tidak berhasil atau belum menemukan kesepakatan yang sifatnya saling menguntungkan bagi kedua belah pihak, maka nasabah dapat menempuh proses penyelesaian sengketa selanjutnya, yakni menyampaikan pengaduannya kepada instansi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk permohonan fasilitas pengaduan berindikasi sengketa atau bantuan penyelesaian konflik oleh

---

<sup>13</sup> Andy Wijaya, "Penyelesaian Sengketa Jasa Keuangan Terintegrasi", <https://investor.id/opinion/233228/penyelesaian-sengketa-jasa-keuangan-terintegrasi>, diakses pada tanggal 6 Januari 2022, 06.00 WIB

<sup>14</sup> Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan, "Penjelasan LAPS SJK", <https://lapssjk.id/>, diakses 16 Desember 2021, 22.10 WIB

<sup>15</sup> Aziz Billah, *Peran Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Sektor Jasa Keuangan Guna Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*, Jurnal Rechtsvinding Vol.7 No. 1, (April 2018), hlm. 72

<sup>16</sup> Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen menurut UUPK*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 40

OJK sebagai pihak ketiga. Dalam hal melakukan pengaduan ini sebelumnya tentu harus memenuhi persyaratan yang dimuat sebagaimana pada pasal 10 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.07/2020 tentang Penyelenggaraan Layanan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan oleh OJK, yakni :

1. Konsumen mengalami kerugian secara materiil yang disebabkan oleh lembaga jasa keuangan;
2. Pengaduan telah dilakukan upaya penyelesaian sengketa oleh lembaga jasa keuangan, namun belum mendapat hasil yang diinginkan;
3. Pengaduan bukan berupa sengketa yang sedang berjalan atau pernah diputus final sebelumnya baik oleh pengadilan maupun lembaga alternatif penyelesaian sengketa lainnya;
4. Pengaduan bersifat keperdataan;
5. Pengaduan belum pernah difasilitasi untuk diselesaikan oleh lembaga OJK;
6. Permohonan pengaduan dibuat dalam bentuk tertulis, yang berisi deskripsi pengaduan berindikasi sengketa, dilengkapi dengan dokumen pendukung yang meliputi, identitas konsumen, tanggapan aduan, surat pernyataan yang dibuat diatas materai, dan berkas pendukung lainnya terkait dengan pengaduan.

Kemudian OJK akan melihat dan meninjau berdasarkan materi pengaduannya, apakah sengketa tersebut dapat untuk difasilitasi penyelesaiannya atau tidak. Sebagai fasilitator, biasanya OJK akan langsung menyurati lembaga jasa keuangan yang dimaksud, dan mendorong untuk segera menyelesaikan permasalahan atau sengketanya dengan konsumen. Jika dalam waktu yang telah ditetapkan pihak lembaga jasa keuangan khususnya perbankan belum dapat mengatasi sengketa mereka dengan konsumen, OJK biasanya akan melakukan proses yang mempertemukan kedua belah pihak dalam sengketa untuk membahas permasalahannya guna mencari jalan keluar yang paling baik. OJK disini sifatnya netral dan tidak memihak siapapun baik kepada lembaga jasa keuangan maupun konsumen.<sup>17</sup>

Tetapi ada kalanya dalam proses pelaksanaannya walaupun sudah diafiliasi oleh OJK sebagai pihak penengah, namun kerap kali masih belum adanya kepuasan dari konsumen dengan hasil yang diperoleh. Disini apabila sengketa belum terselesaikan dan masih belum adanya jalan keluar dari permasalahan yang dihadapi, maka OJK akan menyarankan kepada nasabah untuk mengambil upaya tahapan terakhir yakni penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau diluar pengadilan atau *External Dispute Resolution*.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan seperti kita ketahui adalah mekanisme penyelesaian dimana para pihak yang bersengketa dihadapkan satu sama lain untuk saling mempertahankan hak dan kepentingannya. Proses ini biasanya terbuka untuk umum, yang artinya akan banyak pihak yang mengetahui jalannya proses persidangan.<sup>18</sup> Namun pada implementasinya penyelesaian sengketa melalui pengadilan mempunyai kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Bagi para pihak yang memilih mekanisme tahapan ini, keuntungan yang didapat yakni proses yang dijalani bersifat formal dan teknis oleh lembaga yang telah ditunjuk negara, selain itu fakta hukum akan akan digunakan sebagai orientasi utama dalam pengambilan putusan oleh hakim. Namun pada prosesnya tidak semulus yang dibayangkan, penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang menghasilkan putusan adversarial dinilai belum mampu merangkul kepentingan bersama para pihak, karena putusan ini mempunyai sifat *win-lose solution*. Sehingga nantinya akan ada pihak yang menang dan kalah yang dapat berakibat pada ketidakpuasan salah satu pihak dan memungkinkan lahirnya

---

<sup>17</sup> Etty Mulyati, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Dalam Rangka Perlindungan Terhadap Nasabah Bank*, Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER Vol. 2 No. 1, (Januari 2016), hlm. 126

<sup>18</sup> Nurmaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa di Pengadilan*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm-16-17

suatu konflik yang baru. Selain itu proses penyelesaian sengketa secara litigasi dianggap lebih rumit dan memakan waktu yang lama baik dalam hal administrasi maupun penyelesaiannya.<sup>19</sup> Hal ini tentunya mengakibatkan tidak tercapainya asas pengadilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Berikutnya, upaya lain selain menyelesaikan sengketa melalui pengadilan ialah penyelesaian sengketa diluar pengadilan atau Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu melalui upaya perdamaian dengan adanya perjanjian atau kontrak yang sesuai dan saling menguntungkan bagi kedua belah pihak. Proses ini cenderung bersifat alternatif atau hanya sebatas pilihan bagi konsumen saja, dan mengutamakan penyelesaian melalui musyawarah mufakat antara pihak-pihak yang bersengketa.<sup>20</sup> Dewasa ini, penyelesaian sengketa secara non-litigasi jauh lebih diminati oleh masyarakat dalam upaya penyelesaian sengketa terutama sengketa bisnis. Hal ini dikarenakan terjaminnya kerahasiaan berperkara dengan mekanisme non-litigasi yang lebih terjaga sehingga membantu melindungi para pihak dari kebocoran informasi kepada umum yang dapat merugikan mereka.<sup>21</sup> Selain itu, proses yang dijalani jauh lebih cepat karena prosedural dan hal administratif bersifat fleksibel, dimana yang utama adalah menyelesaikan sengketa secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik antar para pihak.<sup>22</sup>

Dalam upaya penyelesaian sengketa pada sektor jasa keuangan. apabila pihak yang bersengketa berkeinginan untuk menyelesaikan sengketanya melalui jalur non-litigasi maka OJK sebagai institusi yang bertanggungjawab atas lembaga jasa keuangan di Indonesia telah memberikan opsi dengan disahkannya regulasi terkait yakni Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK).

LAPS SJK ialah lembaga penyelesaian sengketa pada sektor jasa keuangan di luar pengadilan, yang bertanggungjawab langsung kepada OJK. Tujuan didirikannya LAPS SJK antara lain untuk menangani dan menyelesaikan segala bentuk sengketa konsumen, memberikan konsultasi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa, mengeluarkan regulasi dalam rangka penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan, dan menyelenggarakan penelitian pengembangan layanan pada sektor jasa keuangan.<sup>23</sup> Pemerintah sendiri berharap keberadaan LAPS SJK di tengah masyarakat, khususnya para nasabah yang menggunakan layanan perbankan diharapkan dapat membantu ketika mereka memiliki permasalahan atau konflik, salah satunya adalah para pihak tidak perlu lagi untuk mengajukan gugatannya ke pengadilan seperti pada kasus-kasus perbankan terdahulu, melainkan dapat langsung mengajukan permohonan untuk difasilitasi penyelesaian sengketanya melalui LAPS SJK.

Dewasa ini, masyarakat cenderung lebih memilih untuk menyelesaikan permasalahan, khususnya pada konflik lembaga jasa keuangan secara non-litigasi dibandingkan dengan upaya litigasi atau melalui pengadilan. Hal ini bukan tanpa alasan, yang mana apabila konsumen menyelesaikan sengketanya secara non-litigasi yakni melalui LAPS SJK, badan LAPS SJK telah menjamin kerahasiaan perkaranya dari pihak eksternal sehingga masing-masing pihak

---

<sup>19</sup> Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan* (Bandung: Mandar Maju, 2003), hlm 16-17

<sup>20</sup> Dewi Tuti Muryati dan Rini Heryanti, "Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi di Bidang Perdagangan", *Jurnal Dinamika SOSBUD* Vol. 13 No. 1 (Juni 2011), hlm. 50

<sup>21</sup> Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 55

<sup>22</sup> Dewi Tuti Muryati dan Rini Heryanti, "Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi di Bidang Perdagangan", *Jurnal Dinamika SOSBUD* Vol. 13 No. 1 (Juni 2011), hlm. 51

<sup>23</sup> I Gede Hartadi Kurniawan, *Implikasi Penerapan Ketentuan Otoritas Jasa Keuangan Mengenai Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa*, *Lex Jurnalica* Vol 13 No. 1, (April 2016), hlm. 49

dapat lebih nyaman dalam menyelesaikan sengketa mereka, selain hal tersebut pada prosesnya penyelesaian sengketa melalui LAPS SJK dirasa jauh lebih cepat dan tidak memakan waktu yang lama, hal ini karena mekanisme penyelesaiannya dirancang untuk menghindari keterlambatan prosedural dan hal-hal administratif lainnya. Kemudian dalam putusan yang dihasilkan oleh layanan dari LAPS SJK tentunya akan menghasilkan keputusan yang relevan, objektif, dan terpercaya karena penyelesaian sengketaanya ditangani langsung oleh orang-orang yang memang memiliki keahlian di bidangnya.<sup>24</sup>

LAPS SJK dalam berkegiatan juga menerapkan mekanisme penyelesaian cepat dan biaya murah serta hasil yang objektif dan adil, hal ini sesuai pada pelaksanaan prinsip keadilan, aksesibilitas, independensi, afisiensi dan efektivitas oleh OJK dan LAPS SJK. Dimana LAPS SJK dalam menangani penyelesaian sengketa konsumen lembaga jasa keuangan tentu harus memenuhi kriteria sebagaimana yang dimuat pada pasal 32 pada peraturan ini, yakni :

- a) Sebelumnya konsumen telah melakukan pengaduan kepada lembaga jasa keuangan namun tidak berhasil mencapai kesepakatan bagi kedua belah pihak sebagaimana diatur dalam regulasi mengenai layanan pengaduan konsumen di sektor jasa keuangan;
- b) Sengketa yang diajukan adalah sengketa yang tidak sedang di proses atau pernah diputus final sebelumnya oleh lembaga peradilan maupun lembaga alternatif penyelesaian sengketa lainnya;
- c) Sengketa tidak mengandung unsur pidana atau merupakan sengketa jenis keperdataan.

Bilamana setelah hal-hal yang dimuat diatas telah terpenuhi barulah masyarakat atau konsumen dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketaanya kepada LAPS SJK. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 pada Pasal 8 Ayat (3) telah dirumuskan bahwa dalam upaya penyelesaian sengketa lembaga jasa keuangan dapat dilakukan melalui 2 cara, antara lain :

- 1) Mediasi

Proses penyelesaian sengketa secara mediasi pada Pasal 1 ayat (7) PERMA Nomor 1 Tahun 2008 yaitu sebuah mekanisme perundingan yang dibantu oleh pihak ketiga ialah seorang mediator dengan tujuan untuk menyelesaikan suatu konflik dan mencapai kesepakatan bersama. Dalam proses mediasi ini juga dikenal adanya perjanjian mediasi, ialah klausa mengenai suatu kesepakatan yang telah dibuat oleh para pihak sebelum timbulnya suatu sengketa. Definisi ini sejalan dengan makna pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020.

Selanjutnya mengenai ketentuan dan mekanisme mediasi diatur lebih lanjut pada Peraturan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan Nomor PER-01/LAPS-SJK/I/2021. Dalam aturan tersebut dijelaskan bilamana masabah dan perbankan telah sepakat untuk menggunakan layanan mediasi ini maka salah satu pihak sebagai pemohon dapat langsung mendaftarkan permohonannya kepada pengurus LAPS SJK, dengan menyertakan dokumen persyaratan yang ditentukan, dan sebelumnya telah dilakukan upaya penyelesaian sengketa secara internal dengan lembaga jasa keuangan namun belum mencapai jalan keluar. Jika hal-hal tersebut telah terpenuhi maka tahapan selanjutnya pengurus LAPS SJK akan memverifikasi permohonan tersebut. Apabila permintaan layanan mediasi yang diajukan tersebut diterima maka akan dicatatkan pada Buku Register Perkara LAPS SJK dan surat konfirmasi disampaikan kepada seluruh pihak yang terlibat baik nasabah maupun lembaga perbankan.

---

<sup>24</sup> Aziz Billah, *Peran Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Sektor Jasa Keuangan Guna Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*, Jurnal Rechtsvinding Vol.7 No. 1, (April 2018), hlm. 72

Pada pelaksanaan penyelesaian sengketa secara mediasi ini sifatnya adalah rahasia dan berlangsung secara tertutup, oleh karena itu setiap orang yang terlibat dalam upaya mediasi diharuskan untuk menjaga kerahasiaan perkara dari pihak manapun.<sup>25</sup> Dan dalam hal penunjukan mediator sebagai pihak ketiga, maka dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang bersengketa, atau oleh pengurus LAPS SJK. Mediator ini sifatnya tunggal atau lebih dari satu.

Mediasi ini berlangsung paling lama 30 hari sejak ditunjuknya mediator, dan dapat diperpanjang namun tidak lebih lama dari jangka waktu yang pertama, dengan kesepakatan para pihak dan diketahui oleh mediator. Dalam hal hasil akhir mediasi tidak mencapai kesepakatan karena keadaan tertentu seperti telah lewat dari jangka waktu yang ditentukan, salah satu pihak mengundurkan diri atau menghilang, dan tidak adanya itikad baik, maka mediator harus menyampaikan pernyataan tertulis yang menjelaskan bahwa mediasi tidak berhasil dilaksanakan atau tidak mencapai titik temu. Namun berbeda halnya jika mediasi mencapai perdamaian, maka para pihak yang bersengketa dengan dibantu mediator akan membuat kesepakatan yang tertuang pada dokumen kesepakatan perdamaian, yang memuat klausa bahwa sengketa yang termaktub pada permohonan mediasi dianggap telah selesai, kemudian dokumen tersebut ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan dengan pihak mediator sebagai saksi. Kesepakatan perdamaian ini sifatnya final dan mengikat, dimana para pihak baik nasabah maupun perbankan harus melaksanakan dengan itikad baik dan tidak ada perlawanan.<sup>26</sup>

## 2) Arbitrase

Selain mediasi, LAPS SJK juga menyediakan layanan penyelesaian sengketa lainnya ialah proses penyelesaian arbitrase yang ditawarkan kepada masyarakat. Arbitrase sendiri merupakan upaya penyelesaian sengketa keperdataan dengan merujuk pada suatu perjanjian yang dinamakan perjanjian arbitrase yang dibuat oleh para pihak yang bersengketa, dengan telah melalui proses pemeriksaan oleh arbitrer yang bertujuan untuk memberikan putusan<sup>27</sup> sesuai dengan mekanisme acara sebagaimana telah ditentukan oleh LAPS SJK. Hal ini selaras dengan penjelasan arbitrase yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Selanjutnya apabila konsumen atau nasabah berkeinginan untuk melaksanakan arbitrase dalam fasilitas penyelesaian sengketa perbankan oleh LAPS SJK, maka mengenai tata cara pendaftaran permohonan arbitrase telah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan Nomor PER-02/LAPS-SJK/I/2021 tentang Peraturan dan Acara Arbitrase. Dimana penyelenggaraan proses arbitrase oleh LAPS SJK dilakukan berdasarkan permohonan yang telah didaftarkan pemohon kepada pengurus LAPS SJK bersumber pada perjanjian arbitrase, dengan permohonan arbitrase yang meliputi surat tuntutan dan lampiran secara tertulis. Surat tuntutan ini harus memuat identitas para pihak yang bersengketa, uraian mengenai kasus posisi perkara, dan penjelasan mengenai perjanjian arbitrase antara kedua belah pihak, serta upaya penyelesaian melalui *Internal Dispute Resolution* (IDR) yang telah dilaksanakan sebelumnya, dan isi tuntutan yang dimaksud.

---

<sup>25</sup> Susanti Adi Nugroho, *Manfaat Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 55

<sup>26</sup> Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 102

<sup>27</sup> Rini Fitriani, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan*, (Yogyakarta: Deepublish, 2016), hlm. 76

Kemudian jika telah didaftarkan, pihak pengurus LAPS SJK akan melakukan pengecekan ulang terkait persyaratan, kemudian baru akan menyampaikan konfirmasi apakah pendaftaran permohonan arbitrase yang diajukan diterima atau ditolak, dengan proses verifikasi paling lama 10 hari sejak dihitung tanggal pendaftaran permohonan arbitrase disampaikan ke LAPS SJK.

Pelaksanaan penyelesaian arbitrase ini umumnya sama dengan mediasi, yang bersifat rahasia dan berlangsung tertutup, kemudian dalam hal penentuan arbitrer, para pihak yang bersengketa dapat menyepakati jumlah arbitrer dalam jumlah ganjil, yakni arbitrer tunggal atau majelis arbitrer (paling sedikit 3 orang). Tahap selanjutnya ialah pelaksanaan pada pemeriksaan arbitrase yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu 180 hari dihitung sejak penunjukan arbitrer sampai dengan pembacaan putusan arbitrase. Dalam sidang arbitrase ini arbitrer mempunyai kewenangan penuh termasuk menetapkan jadwal sidang, mengatur tata tertib persidangan, dan pelaksanaan arbitrase oleh kedua belah pihak. Dalam arbitrase putusan yang dihasilkan merupakan suatu putusan final yang berkekuatan hukum tetap dan mengikat serta harus dipatuhi bagi kedua belah pihak. Maka dengan demikian para pihak baik perbankan maupun nasabah tidak dapat untuk mengajukan banding, kasasi, atau peninjauan kembali apabila tidak menerima isi dari hasil putusan tersebut. Dan apabila lembaga jasa keuangan dalam hal ini perbankan tidak melaksanakan hasil dari putusan tersebut maka OJK berwenang untuk memberikan sanksi administratif, berupa peringatan tertulis, denda, pembatasan kegiatan usaha, dan/atau pembekuan kegiatan usaha perbankan.<sup>28</sup>

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Urgensi lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan yang menggantikan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014 didasarkan oleh adanya kondisi dimana bahwa dalam penyelesaian sengketa konsumen pada lembaga jasa keuangan tidak selalu mencapai titik temu atau kesepakatan bagi kedua belah pihak, yang bukan tidak mungkin akan melahirkan sengketa baru. Oleh karena itu OJK sebagai lembaga yang menaungi industri jasa keuangan di Indonesia merasa perlu untuk mengesahkan kebijakan yang memuat mengenai mekanisme dan aturan dari penyelesaian sengketa lembaga jasa keuangan secara non litigasi atau diluar pengadilan. Aturan ini juga merupakan penyempurnaan dari regulasi sebelumnya, dimana lebih menuju kepada pola yang terintegrasi dalam satu sektor jasa keuangan. Hal ini ditandai dengan pembentukan lembaga yang khusus menangani sengketa pada industri keuangan di Indonesia, yang bernama Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan (LAPS SJK). LAPS SJK ini menyediakan 2 layanan penyelesaian sengketa yang ditawarkan kepada masyarakat berupa mediasi dan arbitrase.

Dalam upaya penyelesaian konflik antara antara pihak nasabah dengan perbankan, maka disini nasabah dapat menyelesaikannya melalui beberapa tahapan, ialah melaporkan aduan untuk diselesaikan secara internal dengan lembaga jasa keuangan (*Internal Dispute Resolution*), penyelesaian sengketa dengan dibantu oleh OJK, dan penyelesaian sengketa secara litigasi maupun non litigasi atau *External Dispute Resolution*. Apabila nasabah sebagai konsumen berkeinginan untuk menyelesaikan sengketa melalui upaya non litigasi, maka OJK melalui LAPS SJK telah menyediakan layanan penyelesaian sengketa yang berupa mediasi dan arbitrase. Para pihak diperbolehkan untuk memilih layanan apa yang akan mereka

---

<sup>28</sup> Susanti Adi Nugroho, *Penyelesaian Sengketa Arbitrase dan Penerapan Hukumnya*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 89-91.

gunakan dalam menyelesaikan perkaranya, hal ini tentunya disesuaikan kembali dengan jenis sengketa dan konsultasi hukum yang telah dilaksanakan sebelumnya dengan pihak LAPS SJK.

### Saran

Lahirnya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan ini menggantikan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 01/POJK.07/2014. Peraturan ini merupakan aturan baru yang bertujuan pada integrasi pusat industri keuangan di Indonesia. Namun sayangnya masih banyak kalangan masyarakat yang belum mengetahui pembaharuan aturan tersebut, oleh karena itu menurut penulis, baik kepada pemerintah maupun lembaga jasa keuangan di Indonesia diharapkan lebih gencar dalam memperkenalkan dan memasyarakatkan aturan ini, dalam rangka upaya penyelesaian sengketa maupun perlindungan individu sebagai konsumen.

Lembaga jasa keuangan khususnya perbankan sebagai lembaga yang mempunyai peranan penting pada sektor perekonomian di Indonesia sudah sepatutnya untuk menjaga hubungannya dengan masyarakat termasuk pihak nasabah. Namun apabila dalam hal timbulnya suatu sengketa antara bank dengan nasabah, maka perbankan disini berkewajiban untuk memberikan edukasi terkait dengan penyelesaian sengketa baik melalui perbankan itu sendiri, dengan bantuan fasilitas OJK sebagai pihak ketiga, atau melalui LAPS SJK. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat atas pentingnya upaya penyelesaian sengketa, dalam rangka jaminan perlindungan dan kepastian hukum konsumen sesuai yang dimuat pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku

- Adi Nugroho, Susanti. *Manfaat Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019).
- Amriani, Nurnaningsih. *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012).
- Bako, Romy Sautama Hotman. *Hubungan Bank dan Nasabah terhadap Produk Tabungan dan Deposito (Suatu Tinjauan Hukum terhadap Perlindungan Deposita di Indonesia Dewasa Ini)* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995).
- Djumhana, Muhammad. *Hukum Perbankan di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).
- Fitriani, Rini. *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan* (Yogyakarta: Deepublish, 2016).
- Hasanah, Uswatun. *Hukum Perbankan Cetakan Pertama* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006).
- Kasmir. *Dasar-Dasar Perbankan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002).
- Rahmadi, Takdir. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat* (Jakarta: Rajawali Press, 2011).
- Shofie, Yusuf. *Penyelesaian Sengketa Konsumen menurut UUPK* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).
- Soemartono, Gatot. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006).
- Usman, Rachmadi. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan* (Bandung: Mandar Maju, 2003).

#### Artikel Jurnal

- Billah, Aziz. “*Peran Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Sektor Jasa Keuangan Guna Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*”, Jurnal Rechtsvinding Vol.7 No. 1, (April 2018).
- Gede Hartadi Kurniawan, I. “*Implikasi Penerapan Ketentuan Otoritas Jasa Keuangan Mengenai Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa*”, Jurnal Lex Jurnalica Vol. 13 No. 1 (April 2016).
- Mulyati, ETTY. “*Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan dalam Rangka Perlindungan terhadap Nasabah Bank*”, Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER (Maret 2016).
- Samsul, Inosentius. “*Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*”, Jurnal Negara Hukum Vol. 4 No. 2 (November 2013).
- Tuti Muryati, Dewi dan Rini Heryati. “*Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi di Bidang Perdagangan*”, Jurnal Dinamika SOSBUD Vol. 13 No. 1 (Juni 2011).

#### Internet / Media Online

- Keuangan, Otoritas Jasa. Laporan Triwulan Tahun 2021 “*Momentum Stabilitas Pemulihan Ekonomi Nasional*”, diakses 6 Januari 2022, <https://www.ojk.go.id/id/data-dan-statistik/laporan-triwulanan/Pages/Laporan-Triwulanan-I---2021.aspx>
- Keuangan, Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa. “*Penjelasan LAPS SJK*”, diakses 16 Desember 2021, <https://lapssjk.id/>
- Wijaya, Andi. “*Penyelesaian Sengketa Jasa Keuangan Terintegrasi*”, diakses 6 Januari 2022, <https://investor.id/opinion/233228/penyelesaian-sengketa-jasa-keuangan-terintegrasi>

#### Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/1/PBI/2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/5/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan.
- Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/1/PBI/2014 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Sistem Pembayaran.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 31/POJK.07/2020 tentang Penyelenggaraan Layanan Konsumen dan Masyarakat Di Sektor Jasa Keuangan Oleh Otoritas Jasa Keuangan.
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 61/POJK.07/2020 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan.
- Peraturan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan Nomor PER-01/LAPS-SJK/I/2021 tentang Peraturan dan Acara Mediasi.
- Peraturan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan Nomor PER-02/LAPSPI-SJK/I/2021 tentang Peraturan dan Prosedur Arbitrase.

## Daftar Riwayat Hidup Singkat

\*\*\*

**Dr. Happy Warsito, S.H., M.Sc** adalah Asisten Profesor di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Sebelumnya beliau adalah Ketua Program Khusus Agraria. Ia mengajar berbagai mata kuliah di bidang Hukum Agraria. Beliau juga mengajar di Magister Sosiologi dan Magister Program Pascasarjana Kependudukan Universitas Sriwijaya. Beliau menyelesaikan studi doktoral di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dengan penelitian yang berfokus pada Kebijakan Hukum Agraria, meraih gelar LLB Plus (S.H.) di Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Melanjutkan studi Kenotariatan bagian pertama di Fakultas Pendidikan Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, dan memperoleh gelar Master of Science (M.Sc.) dari Dual Program Florida State University dan Utah State University jurusan Ilmu Politik dengan konsentrasi Sosiologi .

\*\*\*

**Helmanida, S.H., M.Hum** lahir di Palembang, 21 Februari 1957. Menempuh jenjang pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 1976-1982 dan S2 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung 1990-1993 dengan bidang kajian utama Hukum Pemerintahan Daerah. Mengabdikan sebagai tenaga pengajar selama 34 tahun dari tahun 1988-2022, dengan jabatan terakhir Lektor Kepala, Pangkat Pembina Utama Muda, Golongan IV/c. tercatat sebagai dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Serta aktif melaksanakan pengajaran, penelitian dan pengabdian masyarakat.

\*\*\*

**Wahyu Ernarningsih, S.H., M.Hum** merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan menyelesaikan Magister di Universitas Indonesia. Sebagai seorang akademisi, ia aktif dalam berbagai penelitian dan penelitian pada tahun 2020 terkait isu Upaya Pemenuhan Hak Rehabilitasi bagi Warga Binaan Perempuan (Studi di Lapas Perempuan Kelas IIa Palembang). Selain itu, ia juga aktif mengikuti berbagai konferensi internasional, antara lain menjadi Pembicara dengan judul “*Women, Married and Education*” pada *7th International Association for Women in Development (AWID) Forum on Beyond Beijing: from word to action*, di Washington DC, AS 1996; *Short Course Women in Development di Australia National University*, Canberra, Australia, 1997; Pembicara pada *AVID Conference* di Leiden University, Leiden-Netherlands, 2000; *Metodologi Campuran dalam penelitian*, Jepang 2015; pembicara dengan judul “*Perempuan Sebagai Calon Independen Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Muara Enim, Sumatera Selatan, Indonesia*”, pada *5th International Conference of the Asian Association Women's Studies*, 6-8 Desember 2019 di Ewha Womens University of Seoul, Korea Selatan.

