

ISBN: 978-623-7918-00-4



ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TERKAIT TATA KELOLA PEMERINTAHAN



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
2020**

ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TERKAIT TATA KELOLA PEMERINTAHAN

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklarasi setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 113

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
TERKAIT TATA KELOLA PEMERINTAHAN**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA**

2020

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Analisis Evaluasi Hukum Terkait Tata Kelola Pemerintahan

Badan Pembinaan Hukum Nasional. -- Jakarta: Badan [tsb.], 2020

xii, 124 hlm.; 136 hlm.; 14,8 cm x 21 cm

ISBN: 978-623-7918-00-4

Pembina Utama

Prof. Dr. H. R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N.

Dewan Pembina

Audy Murfi MZ, S.H., M.H.

Liestiarini Wulandari, S.H., M.H.

Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.H.

M. Yunus Affan, S.H., M.H.

Ketua Kelompok Kerja

Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si

Pemimpin Umum Penerbitan

Drs. Yasmon, M.L.S.

Pimpinan Redaksi

R. Septyarto Priandono, A.Md., S.H.

Redaktur Pelaksana

Claudia Valeriana Gregorius, S.S., S.H., M.M.

Redaktur Akuisisi dan Sirkulasi

Aji Bagus Pramukti, S.H.

Penyunting Naskah

Kadek Derik Yunita Sari, S.H.

Desain Grafis

Indar Saleh, A.Md.; Moh. Annas, S.Ikom.

Terbit Tahun 2020

Diterbitkan Oleh

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

Jalan Mayjen Sutoyo No. 10 – Cililitan

Jakarta Timur 13640

Telepon (021) 8091908, 8002192

Faksimile (021) 80871742

Laman bphn.go.id | jdihn.go.id

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin tertulis dari Pemegang Hak Cipta.

KATA SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

Segala puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat, hidayah, karunia serta pengetahuan yang telah diberikan, sehingga Kelompok Kerja (Pokja) Analisis dan Evaluasi Hukum dapat menyelesaikan seluruh tahapan kegiatan, yang dimulai dengan rapat-rapat Pokja, diskusi publik, *focus group discussion*, rapat dengan narasumber/pakar, konsinyasi, hingga menghasilkan laporan analisis dan evaluasi hukum, yang selesai tepat pada waktunya.

Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Struktur Organisasi Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, melaksanakan salah satu tugas dan fungsi yaitu melakukan Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan dilakukan tidak hanya terhadap materi hukum yang ada (*existing*), tetapi juga terhadap sistem hukum yang mencakup materi hukum, kelembagaan hukum, penegakan hukum, dan pelayanan hukum serta kesadaran hukum masyarakat. Dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka kegiatan analisis dan evaluasi hukum menjadi bagian dari kegiatan pemantauan dan peninjauan. Hasil analisis dan evaluasi berupa rekomendasi terhadap status peraturan perundang-undangan yang dianalisis, apakah diubah, dicabut atau tetap dipertahankan. Mekanisme evaluasi hukum ini dapat dijadikan sebagai alat bantu untuk mendeteksi peraturan perundang-

undangan apakah tumpang tindih, disharmoni, kontradiktif, multitafsir, tidak efektif, menimbulkan beban biaya tinggi, serta tidak selaras dengan nilai-nilai Pancasila.

Dalam kerangka makro, kegiatan analisis dan evaluasi hukum ini merupakan bagian dari usaha untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan dalam rangka revitalisasi hukum. Laporan hasil analisis dan evaluasi hukum berisi berbagai temuan permasalahan hukum yang timbul dari sebuah peraturan perundang-undangan dengan dilengkapi berbagai rekomendasi diharapkan dapat dijadikan acuan bagi Kementerian/Lembaga terkait di dalam mengambil kebijakan, sehingga upaya untuk bersama-sama membangun sistem hukum nasional dapat terwujud.

Pada akhirnya, kami tetap membutuhkan masukan dan kontribusi pemikiran dari para khalayak untuk terus melengkapi berbagai temuan dan rekomendasi yang ada pada laporan ini.

Jakarta, November 2019

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional



Prof. Dr. H.R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas izin dan kuasa-Nya, Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata Kelola Pemerintahan tahun 2019 telah selesai dilaksanakan. Pada tahun 2019 Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional membentuk dua belas Kelompok Kerja (Pokja) Analisis dan Evaluasi Hukum, salah satunya Pokja Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata Kelola Pemerintahan. Pokja melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: 6 (enam) Undang-Undang, 4 (empat) Peraturan Pemerintah, dan 1 (satu) Peraturan Presiden. Analisis dan evaluasi hukum ini difokuskan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan publik, aparatur sipil negara, dan pengawasan dan pengelolaan keuangan negara.

Pokja melakukan kegiatan analisis dan evaluasi hukum selama 9 (sembilan) bulan terhitung mulai bulan Maret 2019 sampai dengan bulan November 2019, berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor PHN-29.HN.01.01 Tahun 2019 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata Kelola Pemerintahan, dengan susunan keanggotaan sebagai berikut :

Pengarah : Prof. Dr. H.R. Benny Riyanto, S.H., M.Hum., C.N.
Penanggung Jawab : Liestiarini Wulandari, S.H., M.H.
Ketua : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si
(Fakultas Hukum Universitas Indonesia)
Sekretaris : Soundy Wijaya, S.E. (BPHN Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia)

- Anggota : 1. Marsetiono, S.H., M.Si. (Ombudsman RI);
2. Arie Nur Rochmat, S.H. (Kementerian Pende-
dayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi
Birokrasi) ;
3. Rezafaraby, S.H., LL.M. (Kementerian Peren-
canaan Pembangunan Nasional Republik
Indonesia/ BAPPENAS);
4. Ronald Rofiandri (Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia);
5. Aisyah Lailiyah, S.H., M.H. (BPHN
Kementerian Hukum dan Hak Asasi
Manusia);
6. Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H. (BPHN
Kementerian Hukum dan Hak Asasi
Manusia);
7. Hasanudin, S.H., M.H. (BPHN Kementerian
Hukum dan Hak Asasi Manusia);
8. Viona Wijaya, S.H. (BPHN Kementerian
Hukum dan Hak Asasi Manusia);
9. Gunardi SA Lumbantoruan, S.H. (BPHN
Kementerian Hukum dan Hak Asasi
Manusia);
10. Odie Faiz Guslan, S.H. (BPHN Kementerian
Hukum dan Hak Asasi Manusia);
11. Diana Puji Ratna Kusuma Fitri, S.H. (BPHN
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia)
- Sekretariat : lis Trisnawati, S.H. (BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia)

Dalam melaksanakan tugas, Pokja juga dibantu oleh narasumber/pakar yang kompeten, baik dari kalangan akademisi dan praktisi untuk mempertajam analisis dan evaluasi yang dilakukan. Seluruh bahan yang diperoleh dari hasil kerja mandiri, rapat dengan narasumber/pakar, diskusi publik, dan *focus group discussion*, tersebut lalu dianalisis dan dievaluasi secara lebih mendalam untuk menghasilkan rekomendasi hasil analisis dan evaluasi hukum.

Kami mengucapkan terima kasih kepada Ketua Pokja dan para anggota Pokja, yang telah menyelesaikan tugas dan tanggung jawabnya

dalam menyusun laporan ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para narasumber/pakar yang telah memberikan kontribusi berupa saran dan masukan sesuai dengan kompetensi dan bidang kepakarannya, khususnya kepada:

- 1) Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrullah, S.H., M.H. (Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kementerian Dalam Negeri);
- 2) Ahmad Alamsyah Saragih, S.E. (Anggota Ombudsman RI);
- 3) Dr. Nabitatus Sa'adah, S.H., M.H. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro);
- 4) Dr. I Nyoman Suyatna, S.H., M.H. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Udayana);
- 5) Indra Saputro, S.H., M.H.,C.LA. (Kepala Subdirektorat Konsultasi Hukum Keuangan Negara, Direktorat Konsultasi Hukum dan Kepaniteraan Kerugian Negara/Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan RI);
- 6) Irfan, S.H., M.H. (Fungsional Perencana Madya, Direktorat Aparatur Negara, Kementerian PPN/Bappenas).

Kami menyadari bahwa Laporan Akhir ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu kritik, saran, dan masukan dari semua pihak sangat kami harapkan dalam rangka menyempurnakan analisis dan evaluasi ini. Akhir kata kami berharap laporan ini dapat memberi manfaat dan berguna bagi pengembangan dan pembinaan hukum nasional khususnya di bidang tata kelola pemerintahan.

Jakarta, November 2019

Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional



Liestiarini Wulandari, S.H., M.H.



DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL.....	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xi
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan.....	3
C. Tujuan Kegiatan	4
D. Ruang Lingkup Analisis dan Evaluasi Hukum.....	4
E. Metode	4
F. Kategori Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Analisis dan Evaluasi.....	9
BAB II ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM	11
A. Inventarisasi Peraturan Perundang-Undangan	11
B. Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum	13
1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara	13
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan	16
3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman.....	38
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik	58
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara	68
6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan	76

7. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil	89
8. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah	93
9. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.....	100
10. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil	104
11. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	111
BAB III PENUTUP	117
A. Simpulan	117
B. Rekomendasi.....	118
DAFTAR PUSTAKA	121
LAMPIRAN	123

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Upaya mewujudkan visi dan tujuan pembangunan nasional, yakni menuju Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil dan Makmur”¹, perlu dilakukan secara responsif dan inovatif. Responsif artinya harus cepat tanggap terhadap permasalahan dan tantangan bangsa, sedangkan inovatif artinya harus dapat memberikan kreasi baru dalam memecahkan permasalahan dan tantangan tersebut. Dalam rangka mencapai tujuan nasional, bangsa Indonesia dihadapkan pada tiga masalah pokok, yakni: (1) merosotnya kewibawaan negara; (2) melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional; dan (3) merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa². Khusus terkait permasalahan pertama, yakni ancaman terhadap wibawa negara, di antaranya disebabkan karena masyarakat semakin tidak percaya kepada institusi publik. Krisis kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan para pejabatnya tidak dapat dibiarkan apabila pemerintah ingin memperkuat legitimasinya di mata warga dan pemangku kepentingan³. Rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah dan para pejabatnya dapat berimplikasi terhadap banyak aspek penyelenggaraan pemerintah, pertumbuhan

1 Mandiri berarti mampu mewujudkan kehidupan sejajar dan sederajat dengan bangsa lain dengan mengandalkan pada kemampuan dan kekuatan sendiri, Maju berarti tingkat kemakmuran yang tinggi disertai dengan sistem dan kelembagaan politik dan hukum yang mantap, Adil berarti tidak ada pembatasan/diskriminasi dalam bentuk apapun, baik antarindividu, gender, maupun wilayah, Makmur berarti seluruh kebutuhan hidup masyarakat Indonesia telah terpenuhi sehingga dapat memberikan makna dan arti penting bagi bangsa-bangsa lain. Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

2 BAPPENAS, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, Buku I, Agenda Pembangunan Nasional, Jakarta, 2014, hlm 18.

3 Agus Dwiyanto, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm. 437.

ekonomi, dan pengembangan demokrasi di Indonesia⁴. Oleh karena itu pemerintah sebagai *agent of development* perlu merespon hal tersebut dengan melakukan upaya pembangunan tata kelola yang bersih, efektif dan efisien.

Sejalan dengan hal tersebut dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015-2019 telah diagendakan upaya pembangunan tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya. Agenda ini tertuang menjadi lima sub agenda prioritas, yaitu⁵ :

- 1) Melanjutkan konsolidasi demokrasi untuk memulihkan kepercayaan publik;
- 2) Meningkatkan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan;
- 3) Membangun transparansi dan akuntabilitas kinerja pemerintahan;
- 4) Menyempurnakan dan meningkatkan kualitas reformasi birokrasi nasional; dan
- 5) Meningkatkan partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Lebih lanjut sasaran kebijakan pengarusutamaan tata kelola pemerintahan yang baik pada tahun 2019 adalah; 1) meningkatnya keterbukaan informasi dan komunikasi publik; 2) meningkatnya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan; 3) meningkatnya kapasitas birokrasi melalui Reformasi Birokrasi; dan 4) meningkatnya kualitas pelayanan publik⁶.

Upaya pembangunan tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu keniscayaan dan oleh karenanya perlu diikuti dan dikuatkan melalui perangkat peraturan perundang-undangan yang baik. Dengan demikian, untuk meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan agar dapat memberikan kontribusi yang optimal untuk mendukung keberhasilan pembangunan serta meningkatkan daya saing nasional, maka perlu melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan terkait tata kelola pemerintahan. Kegiatan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan terkait tata kelola pemerintahan yang dilakukan oleh Badan Pembinaan

4 *Ibid.*

5 BAPPENAS, *Loc. Cit.*

6 Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2018 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2019.

Hukum Nasional difokuskan pada target sasaran peningkatan kualitas pelayanan publik dan peningkatan kapasitas birokrasi melalui Reformasi Birokrasi sebagaimana tertuang pada Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2019. Selain itu, dalam kaitannya dengan *good governance* dewasa ini, pandangan yang dianut oleh kalangan yuris hukum administrasi adalah bahwa pada dasarnya *principles of good governance* adalah *principles of good administration*⁷. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan juga menjadi objek yang akan dianalisis dan evaluasi dalam kajian ini.

Analisis dan evaluasi hukum merupakan upaya melakukan penilaian terhadap hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif, yang dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum. Dalam kelompok kerja ini, analisis dan evaluasi hukum dilakukan terhadap setiap peraturan perundang-undangan yang telah diinventarisasi dengan menggunakan instrumen penilaian yang dikembangkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, yakni 6 Dimensi. Instrumen penilaian 6 Dimensi ini meliputi: penilaian kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila; penilaian kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; penilaian Kejelasan Rumusan; penilaian kesesuaian norma dengan asas hukum; penilaian potensi disharmoni pengaturan; serta penilaian efektivitas implementasi peraturan. Penilaian dilakukan secara komprehensif baik dari tataran normatif maupun praktis. Hasil analisis dan evaluasi ini dapat menjadi masukan perbaikan yang objektif terhadap peraturan perundang-undangan yang ada dan dengan demikian diharapkan dapat menjadi bahan pembangunan hukum di Indonesia.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian pada latar belakang, terdapat beberapa permasalahan yang diidentifikasi sebagai dasar pelaksanaan kegiatan analisis dan evaluasi hukum terkait tata kelola pemerintahan. Adapun permasalahan dalam kegiatan ini adalah:

- 1) Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan apa saja yang terkait dengan tata kelola pemerintahan, yang perlu dilakukan analisis dan evaluasi?
- 2) Bagaimana hasil analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terkait tata kelola pemerintahan, jika ditinjau dari penilaian kesesuaian dengan nilai-

⁷ Hadjon, Philipus M., dkk., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Triksakti, 2012, hlm. 6.

nilai Pancasila; ketepatan jenis Peraturan Perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni; pemenuhan asas kejelasan rumusan; kesesuaian norma dengan asas materi muatan perundang-undangan; dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan?

- 3) Rekomendasi apakah yang harus ditindaklanjuti terhadap Peraturan perundang-undangan yang dievaluasi tersebut?

C. TUJUAN KEGIATAN

Kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum terkait tata kelola pemerintahan dilaksanakan dengan tujuan, sebagai berikut:

- 1) Menginventarisasi peraturan perundang-undangan terkait tata kelola pemerintahan, yang teridentifikasi perlu untuk dianalisis dan dievaluasi;
- 2) Menganalisis dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang terinventarisasi, berdasarkan penilaian kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila; ketepatan jenis Peraturan Perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni; pemenuhan asas kejelasan rumusan; kesesuaian norma dengan asas materi muatan perundang-undangan; dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- 3) Memberikan rekomendasi terhadap peraturan perundang-undangan yang terinventarisasi, berdasarkan hasil analisis dan Evaluasi.

D. RUANG LINGKUP ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM

Ruang lingkup Analisis dan Evaluasi Hukum adalah mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tata kelola pemerintahan, yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri.

E. METODE

Metode yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan adalah didasarkan pada 6 (enam) dimensi penilaian, yaitu:

- 1) Dimensi Pancasila
- 2) Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan;
- 3) Dimensi Potensi Disharmoni;
- 4) Dimensi Kejelasan Rumusan;
- 5) Dimensi Kesesuaian Norma dengan Asas:

- 6) Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan perundang-undangan.
Masing-masing dimensi memiliki variabel dan indikator penilaiannya. Penjelasan mengenai kelima dimensi penilaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1) Penilaian Berdasarkan Kesesuaian dengan Nilai-nilai Pancasila

Analisis pada Dimensi Pancasila merupakan analisis yang bertujuan melakukan penilaian sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan menginternalisasikan nilai-nilai yang terkandung pada sila-sila dalam Pancasila. Bahwa Pancasila pada hakekatnya merupakan dasar, atau basis filosofi bagi Negara dan tertib hukum Indonesia⁸. Internalisasi nilai-nilai dari sila-sila dalam Pancasila dalam masing-masing norma yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah landasan bagi pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum terhadap suatu peraturan perundang-undangan. Nilai-nilai Pancasila ini terjabarkan dalam asas-asas umum materi muatan peraturan perundang-undangan, yang dalam pedoman ini dipakai sebagai variabel penilaian pada Dimensi Pancasila. Adapun variabel penilaian pemenuhan nilai-nilai Pancasila yang akan dipakai dalam pedoman ini adalah sebagai berikut:

a) Pengayoman

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk ketentraman masyarakat.

b) Kemanusiaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c) Kebangsaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d) Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

8 Sulistiawati dan Nurhasan Ismail, *Penorma-an Asas-Asas Hukum Pancasila (Dalam Kegiatan Usaha Koperasi dan Perseroan Terbatas)*, Yogyakarta: Gadjadjaran University Press, 2018, hlm.7-9.

e) Kenusantaraan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f) Bhineka Tunggal Ika

Materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g) Keadilan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i) Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j) Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

2) Penilaian Berdasarkan Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Penilaian terhadap dimensi ini dilakukan untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan

dimaksud sudah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu hierarki tata susunan, dalam pengertian bahwa suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi lebih lanjut yang berupa norma dasar (*grundnorm*). Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferior*). Dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan juga disusun berjenjang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3) Penilaian Berdasarkan Potensi Disharmoni

Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, terutama untuk mengetahui adanya disharmoni pengaturan mengenai: 1) kewenangan, 2) hak dan kewajiban, 3) perlindungan, dan 4) penegakan hukum.

4) Penilaian Kejelasan Rumusan

Setiap peraturan perundang-undangan harus disusun sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, dengan memperhatikan sistematika, pilihan kata atau istilah, teknik penulisan, dengan menggunakan bahasa peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti, hemat kata, objektif dan menekan rasa subjektif, membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten, memberikan definisi atau batasan artian secara cermat. Sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

5) Penilaian Kesesuaian Norma dengan Asas

Selain asas umum materi muatan, sebagaimana dimaksud dalam analisis Dimensi Pancasila, peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi asas-asas hukum yang khusus, sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Oleh karenanya, analisis pada Dimensi ini dilakukan untuk menilai apakah ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah mencerminkan makna yang terkandung dari asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini asas-asas tertentu, sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan materi muatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

6) Penilaian Efektivitas Implementasi Peraturan Perundang-undangan

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai serta berdayaguna dan berhasilguna. Hal ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 (huruf a dan huruf e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penilaian ini perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan yang diharapkan. Penilaian ini perlu didukung dengan data empiris yang terkait dengan implementasi peraturan perundang-undangan. Penilaian pada dimensi efektivitas, dapat dilakukan dengan menggunakan metode analisis terhadap beban dan manfaat dari pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan. Yang pertama kali perlu dilakukan adalah mengumpulkan data permasalahan efektivitas untuk menentukan isu yang akan dinilai rasio beban dan manfaatnya. Data empiris yang dibutuhkan adalah data hukum (kebijakan dan peraturan perundang-undangan), dan data yang berkaitan dengan keekonomian. Analisis terhadap beban dan manfaat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dapat

digunakan sebagai pertimbangan dalam membuat rekomendasi bagi suatu peraturan perundang-undangan

F. KATEGORI TINDAK LANJUT REKOMENDASI HASIL ANALISIS DAN EVALUASI

Terhadap rekomendasi hasil analisis dan evaluasi dari masing-masing peraturan perundang-undangan perlu dilakukan kategorisasi untuk tindak lanjutnya. Kategorisasi ini didasarkan pada: 1) jumlah ketentuan pasal yang dinilai bermasalah; 2) bobot nilai Dimensi Penilaian pasal; dan 3) dampak yang ditimbulkan dari ketentuan pasal yang dianggap bermasalah. Kategori tindak lanjut rekomendasi hasil analisis dan evaluasi dimaksud terdiri dari tiga kategori, yaitu:

- 1) Sangat Mendesak, artinya perlu diprioritaskan untuk segera ditindaklanjuti;
- 2) Mendesak, artinya perlu direncanakan tindak lanjutnya, dengan memasukannya dalam daftar Prolegnas/Progsun PP/Progsun Perpres; dan
- 3) Tidak mendesak, artinya masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasalnya perlu menjadi catatan, jika akan diadakan perubahannya.



BAB II

ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM

A. INVENTARISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kelompok Kerja telah menginventarisir peraturan perundang-undangan terkait dengan Tata Kelola Pemerintahan. Dari hasil inventarisasi awal ditemukan sebanyak 26 peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Tata Kelola Pemerintahan, namun objek peraturan perundang-undangan yang diprioritaskan untuk dianalisis dan evaluasi adalah sebanyak 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: 6 (enam) Undang-Undang; 4 (empat) Peraturan Pemerintah, dan 1 (satu) Peraturan Presiden. Peraturan perundang-undangan yang dijadikan objek analisis dan evaluasi hukum tersebut diklasifikasikan ke dalam 3 kelompok peraturan perundang-undangan dengan rincian sebagai berikut:

a) Kelompok Peraturan Perundang-undangan terkait Pelayanan Publik:

1. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;

b) Kelompok Peraturan Perundang-undangan terkait Aparatur Sipil Negara:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil;

4. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;

c) Kelompok Peraturan Perundang-undangan terkait Pengawasan dan Pengelolaan Keuangan Negara:

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
4. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan.

B. HASIL ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Undang-undang PPTKN) dilakukan dengan tujuan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Dengan dibentuknya Undang-undang PPTKN ini maka pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang sebelumnya dilakukan berdasarkan *Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkamer* atau IAR (*Staatsblad* 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan *Staatsblad* 1933 Nomor 320) dan *Indische Comptabiliteitswet* atau ICW (*Staatsblad* 1925 Nomor 448 Jo. Lembaran Negara 1968 Nomor 53), maka menjadi berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang PPTKN, serta undang-undang terkait lainnya, yakni Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-undang PPTKN ini pernah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebanyak 1 kali, yakni terhadap Pasal 13 terkait kewenangan pemeriksa untuk dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana. Atas pengujian tersebut MK memutuskan bahwa pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan dan pokok permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum. Selama 15 tahun pelaksanaan Undang-undang PPTKN ditemukan adanya permasalahan substansi hukum, yakni terkait kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana diatur pada Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (5) Undang-undang PPTKN.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan bahwa terhadap Undang-undang PPTKN ini belum perlu diubah. Adapun total rekomendasi terhadap Undang-undang PPTKN ini adalah sebanyak 1 rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada Undang-undang PPTKN ini terkait dengan dimensi potensi

disharmoni (1 temuan berdampak kecil). Berdasarkan jumlah dan dampak dari temuan tersebut maka Undang-undang PPTKN ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini hasil temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

1) Pasal :

- Pasal 26 ayat (2):

Setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

- Pasal 20 ayat (5):

Pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

- Pasal 20 ayat (1):

Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan.

- Pasal 1 angka (4):

Pejabat yang diperiksa dan/atau yang bertanggung jawab, yang selanjutnya disebut pejabat, adalah satu orang atau lebih yang disertai tugas untuk mengelola keuangan negara.

Dimensi : Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan

Variabel : Penegakan hukum

Indikator :

Ada pengaturan mengenai aspek penegakan hukum yang tidak konsisten/saling bertentangan antar pasal (dalam peraturan yang sama).

Analisis :

Ada dua jenis sanksi yang bisa dibandingkan antara Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (5) Undang-undang PPTKN ini, yaitu sanksi pidana dan sanksi administrasi. Sanksi pidana pada Pasal 26 ayat (2) ditujukan terhadap setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan, sedangkan sanksi administrasi bidang kepegawaian yang diatur pada Pasal 20 ayat (5) diterapkan bagi pejabat yang diserahi tugas untuk mengelola keuangan negara. Dalam penerapan Pasal 26 ayat (2) ini perlu diidentifikasi terkait efektivitas perluasan pengaturan yang diatur, apabila memang tidak efektif pelaksanaannya maka objek pengaturan pada Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 20 ayat (5) sebaiknya disamakan menjadi kategori pejabat saja agar konsisten satu sama lainnya. Hal ini mengingatkan bahwa pihak yang diperintahkan untuk menindaklanjuti rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) adalah pejabat.

Rekomendasi : Ubah

2. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) merupakan amanat dari Pasal 23 ayat 5 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang kemudian dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pengaturannya dikembangkan menjadi satu bab tersendiri, yakni Bab VIII A yang terdiri dari tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat, yang masing-masing mengatur mengenai tugas dan fungsi (Pasal 23 E Ayat 1), penyerahan hasil pemeriksaan (Pasal 23 E Ayat 2), tindak lanjut hasil pemeriksaan (Pasal 23 E Ayat 3), pemilihan anggota (Pasal 23 F Ayat 1), pemilihan pimpinan (Pasal 23 F Ayat 2), tempat kedudukan dan perwakilan provinsi (Pasal 23 G Ayat 1), serta amanat pengaturan lebih lanjut dengan Undang-undang (Pasal 23 G Ayat 2). Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) merupakan pengaturan lebih lanjut terkait BPK RI sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 23 E, 23 F, dan 23 G Perubahan Ketiga UUD 1945, serta sekaligus untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU BPK ini menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang dinilai sudah tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan, baik pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Pembentukan UU BPK ini dilakukan agar BPK RI dapat menjadi suatu lembaga pemeriksa yang bebas, mandiri/independen, dan profesional, sehingga dapat menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rangka pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Menurut Deklarasi Lima, independensi BPK meliputi independensi organisasi yang secara formal adalah berada di luar cabang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, independensi personel dalam pengambilan keputusan, independensi dalam bidang keuangan serta anggaran, serta independensi di bidang pemeriksaan yaitu kewenangannya untuk memeriksa keuangan negara termasuk pajak negara/daerah, penerimaan negara bukan pajak, dan perbankan⁹.

Dalam Implementasi UU BPK selama 13 tahun, terhadap UU BPK ini telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebanyak 5 kali, dimana satu pengujian di antaranya dikabulkan oleh MK melalui putusan Nomor 13/PUU-XI/2013, yang pada intinya membatalkan

⁹ Sudin Siahaan, *Menuju BPK Idaman*, Jakarta: Prenada Media Group, 2012, hlm. 21.

Pasal 22 ayat 1, ayat 4, dan ayat 5 terkait masa jabatan anggota BPK RI dalam penggantian antar waktu. Sedangkan 4 pengujian lainnya ditolak seluruhnya. Selain hal tersebut dalam pelaksanaannya ditemukan pula beberapa permasalahan baik terkait substansi hukum, maupun struktur hukum, yang secara langsung ataupun tidak langsung berpengaruh terhadap kebebasan, kemandirian, dan profesionalitas BPK RI.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan terhadap UU BPK ini ditemukan beberapa permasalahan pokok, yakni:

- a. Mekanisme pergantian antarwaktu anggota BPK (Pasal 22)
- b. Urgensi pengaturan panitia seleksi dalam pemilihan calon anggota BPK (belum diatur pada Pasal 14);
- c. Pengaturan syarat kompetensi keahlian dan batasan umur calon anggota BPK (Pasal 13);
- d. Pengaturan syarat tidak menjadi Anggota DPR minimal 2 tahun sebelum pendaftaran menjadi calon anggota BPK (Pasal 13);
- e. Mekanisme pengambilan keputusan secara kolektif kolegial (Bab II bagian kedua).
- f. Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk Perseroan Terbatas (Pasal 6 ayat 1);

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap UU BPK ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi. Total rekomendasi terhadap UU BPK ini adalah sebanyak 18 rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada UU BPK ini dinilai sangat krusial, karena mencakup dimensi Pancasila (2 temuan berdampak signifikan), potensi disharmoni (5 temuan berdampak signifikan), efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (6 temuan berdampak signifikan), dan kejelasan rumusan (5 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan jumlah dan dampak dari temuan tersebut maka tindak lanjut dari perubahan UU BPK ini masuk dalam kategori sangat mendesak, artinya diprioritaskan segera ditindaklanjuti dan dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tahun 2020.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

1) Pasal :

Pasal 6 ayat 1

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”.

Dimensi : Dimensi potensi disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) ini memang telah sesuai dengan Pasal 71 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) yang memang memberikan kewenangan secara tegas kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Namun apabila diurai lebih lanjut ketentuan tersebut berpotensi disharmoni dengan Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Bahwa berdasarkan Pasal 9 UU BUMN, BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Terhadap BUMN yang berbentuk Perum ketentuan Pasal 6 ayat 1 UU BPK ini masih dapat dipandang relevan, karena pada bentuk Perum seluruh modalnya dimiliki negara, tidak terbagi atas saham, serta tidak tunduk kepada ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur pada UU PT. Sementara terhadap BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, ketentuan yang Pasal 6 ayat 1 UU BPK dan pasal-pasal lain yang mengatur terkait kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kepada BUMN dan BUMD tidak selaras dengan ketentuan Pasal 68 ayat 1 UU PT.

Bahwa harta kekayaan yang telah dipisahkan pada BUMN telah dikonversi menjadi kepemilikan saham dalam persentase yang tercermin sebagai hak suara dalam RUPS dan hak untuk mendapatkan deviden. Oleh karena itu untuk sistem

pemeriksaannya pun harus tunduk pada UU PT, bukan lagi dalam lingkup pengelolaan keuangan negara. Hal ini juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012 atas uji materi terhadap Undang-undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, di mana pertimbangan Mahkamah Konstitusi di butir (3.17) yang menyebutkan bahwa *“dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas”*.

Selain itu berdasarkan Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 yang pada intinya menyatakan bahwa:

1. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;
2. Merujuk pada Pasal 1 angka 6 UU Perbendaharaan Negara, Piutang BUMN bukanlah Piutang Negara;
3. UU BUMN merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU Nomor 49/Prp/1960, sehingga ketentuan tentang BUMN dalam UU Nomor 49 Prp Th. 1960 tidak lagi mengikat secara hukum;
4. Definisi keuangan negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana disebutkan dalam UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN (*lex specialis*).

Bahwa salah satu latar belakang pemberian kewenangan pemeriksaan BUMN oleh BPK adalah adanya manipulasi dan rekayasa yang dilakukan oleh bank-bank penerima BLBI yang sudah dilakukan jauh sebelum krisis tahun 1998 terjadi. Praktek manipulasi dan rekayasa itu tidak pernah diungkapkan oleh kantor-kantor akuntan publik yang selama itu ditunjuk untuk memeriksa keuangan mereka. Berbagai kejanggalan dan berbagai manipulasi, serta ketidakberesan tersebut baru terungkap setelah laporan keuangan perusahaan-

perusahaan itu, dilakukan pemeriksaan dan *due diligence* oleh kantor akuntan publik asing. Pengalaman tersebut memang perlu dijadikan pembelajaran, namun harusnya kejadian tersebut disikapi dengan pengaturan yang lebih ketat terkait dengan pemilihan dan kriteria lembaga akuntan publik yang dapat melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Peran tersebut dapat dijalankan oleh Kementerian Keuangan sebagai lembaga yang diberikan kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin kantor akuntan publik sesuai dengan UU Nomor 5 tahun 2011 tentang Akuntan Publik. Sementara peran BPK sebaiknya diarahkan untuk mengawasi pelaksanaan hal tersebut. Hal tersebut dinilai lebih tepat karena praktiknya selama ini BPK hanya melakukan pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu terhadap BUMN, sedangkan pemeriksaan terhadap laporan keuangan dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik, dan BPK berperan melakukan evaluasi terhadap Laporan Hasil Audit KAP.

Sementara terkait agenda pencegahan terjadinya praktik-praktik yang dapat menyebabkan adanya kerugian negara (*state loss*) maka dapat dilakukan dengan penerapan Pasal 89 UU BUMN yang menyatakan, "*Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, karyawan BUMN dilarang untuk memberikan atau menawarkan atau menerima, baik langsung maupun tidak langsung, sesuatu yang berharga kepada atau dari pelanggan atau seorang*". Perbuatan tersebut termasuk dalam perbuatan suap atau gratifikasi yang sudah menjadi perbuatan korupsi menurut UU Anti Korupsi.

Dengan demikian kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk PT pada UU BPK dan UU BUMN perlu diharmonisasi dengan ketentuan pada UU PT. Hal ini perlu dilakukan demi mewujudkan pengelolaan BUMN dan BUMD berbentuk PT yang didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (*Good Corporate Governance*), bukan pengelolaan yang berdasarkan pada sistem APBN.

Rekomendasi : Ubah

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk PT pada UU BPK dan UU BUMN perlu diselaraskan dengan ketentuan pada UU PT.

2) Pasal :

Pasal 8 ayat 2

Tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis oleh Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota kepada BPK.

Dimensi : Dimensi potensi Disharmoni

Variabel : Kewajiban

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda

Analisis :

Perumusan ketentuan Pasal 8 ayat 2 UU BPK ini tidak disertai dengan kata wajib dan tidak memberikan batas waktu penyampaian tindak lanjut hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud. Ketentuan Pasal 8 ayat 2 UU BPK tersebut disharmoni dengan ketentuan pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTJKN), yang mengatur bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK, dan memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. Apabila ketentuan terkait tindak lanjut hasil pemeriksaan ingin diatur kembali pada UU BPK maka pengaturan tersebut seyogyanya tidak boleh mengurangi tingkat kewajiban yang telah diatur pada UU PPTJKN. Oleh karena itu pasal ini perlu diubah.

Rekomendasi : Ubah

Perlu penyelarasan dengan Pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, dengan penambahan kata wajib.

Pasal : Pasal 8 ayat 3

Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama 1 (satu) bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut

- Dimensi** : Dimensi kejelasan rumusan
Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata
Indikator : Ketepatan
Analisis :

Penggunaan kata “unsur pidana” kurang tepat. Menurut Sudarto pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Maka kata unsur pidana jelas bukan merupakan arti yang dimaksudkan oleh Undang-undang ini. Selain itu ketentuan pasal ini juga tidak boleh menempatkan auditor BPK sebagai penyelidik atau penyidik yang dapat menentukan terpenuhi atau tidaknya suatu unsur-unsur tindak pidana tertentu. Sebagai perbandingan, pada Pasal 40 huruf d Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang diatur bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, PPATK mempunyai fungsi analisis atau pemeriksaan laporan dan informasi Transaksi Keuangan yang berindikasi tindak pidana Pencucian Uang dan/atau tindak pidana lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1)”.

Oleh karena itu istilah yang seharusnya digunakan adalah *“ditemukannya dugaan tindak pidana”*, karena kerugian negara yang dimaksud pada pasal ini adalah menjadi dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, bukan merupakan hasil penyidikan sebagaimana dimaksud oleh KUHAP.

Rekomendasi : Ubah

Rumusan frasa “unsur pidana” diubah menjadi “dugaan tindak pidana”.

3) Pasal :

- Pasal 9 ayat 1 huruf b

Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha

Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara

Dimensi : Dimensi potensi disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) ini memang telah sesuai dengan Pasal 71 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) yang memang memberikan kewenangan secara tegas kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Namun apabila diurai lebih lanjut ketentuan tersebut berpotensi disharmoni dengan Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Bahwa berdasarkan Pasal 9 UU BUMN, BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Terhadap BUMN yang berbentuk Perum ketentuan Pasal 6 ayat 1 UU BPK ini masih dapat dipandang relevan, karena pada bentuk Perum seluruh modalnya dimiliki negara, tidak terbagi atas saham, serta tidak tunduk kepada ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur pada UU PT. Sementara terhadap BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, ketentuan yang Pasal 6 ayat 1 UU BPK dan pasal-pasal lain yang mengatur terkait kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kepada BUMN dan BUMD tidak selaras dengan ketentuan Pasal 68 ayat 1 UU PT. (Sama dengan analisis terhadap Pasal 6 ayat 1)

Rekomendasi : Ubah

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk PT pada UU BPK dan UU BUMN perlu diselaraskan dengan ketentuan pada UU PT.

Pasal : Pasal 9 ayat 1 huruf e

Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan

dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dimensi: Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek kekosongan pengaturan

Indikator : Belum ada pengaturan

Analisis :

DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan, baik terhadap pelaksanaan undang-undang maupun terhadap penggunaan APBN, seharusnya dijamin keterlibatannya dalam proses penyusunan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Oleh karena itu dalam proses penyusunan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara BPK seharusnya wajib untuk berkonsultasi dengan DPR.

Rekomendasi : Ubah

Dalam proses penyusunan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara BPK harus berkonsultasi dengan DPR.

4) Pasal :

Pasal 10 ayat 1

(1) BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.

Dimensi : Dimensi potensi disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) ini memang telah sesuai dengan Pasal 71 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) yang memang memberikan kewenangan secara tegas kepada BPK untuk

melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Namun apabila diurai lebih lanjut ketentuan tersebut berpotensi disharmoni dengan Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Bahwa berdasarkan Pasal 9 UU BUMN, BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Terhadap BUMN yang berbentuk Perum ketentuan Pasal 6 ayat 1 UU BPK ini masih dapat dipandang relevan, karena pada bentuk Perum seluruh modalnya dimiliki negara, tidak terbagi atas saham, serta tidak tunduk kepada ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur pada UU PT. Sementara terhadap BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, ketentuan yang Pasal 6 ayat 1 UU BPK dan pasal-pasal lain yang mengatur terkait kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kepada BUMN dan BUMD tidak selaras dengan ketentuan Pasal 68 ayat 1 UU PT. (Sama dengan analisis terhadap Pasal 6 ayat 1)

Rekomendasi : Ubah

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk PT pada UU BPK dan UU BUMN perlu diselaraskan dengan ketentuan pada UU PT.

5) Pasal :

Pasal 11 huruf a

BPK dapat memberikan:

- a. *pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya*

Dimensi : Dimensi potensi disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang

Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) ini memang telah sesuai dengan Pasal 71 ayat 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) yang memang memberikan kewenangan secara tegas kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN. Namun apabila diurai lebih lanjut ketentuan tersebut berpotensi disharmoni dengan Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Bahwa berdasarkan Pasal 9 UU BUMN, BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Terhadap BUMN yang berbentuk Perum ketentuan Pasal 6 ayat 1 UU BPK ini masih dapat dipandang relevan, karena pada bentuk Perum seluruh modalnya dimiliki negara, tidak terbagi atas saham, serta tidak tunduk kepada ketentuan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur pada UU PT. Sementara terhadap BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas, ketentuan yang Pasal 6 ayat 1 UU BPK dan pasal-pasal lain yang mengatur terkait kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kepada BUMN dan BUMD tidak selaras dengan ketentuan Pasal 68 ayat 1 UU PT. (Sama dengan analisis terhadap Pasal 6 ayat 1)

Rekomendasi : Ubah

Kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD berbentuk PT pada UU BPK dan UU BUMN perlu diselaraskan dengan ketentuan pada UU PT.

6) Pasal :
Pasal 13

Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat

Dimensi :
Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek sumber daya manusia

Indikator :
Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis : Pada pasal 13 UU BPK diatur bahwa:
Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a. warga negara Indonesia;
 - b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. berdomisili di Indonesia;
 - d. memiliki integritas moral dan kejujuran;
 - e. setia terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - f. berpendidikan paling rendah S1 atau yang setara;
 - g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun atau lebih;
 - h. sehat jasmani dan rohani;
 - i. paling rendah berusia 35 (tiga puluh lima) tahun;
 - j. paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan negara; dan
 - k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap
- Syarat-syarat yang diatur pada pasal 13 UU BPK ini hanya mencakup persyaratan umum saja, oleh karena itu untuk menjamin kualitas dan profesionalitas anggota BPK, maka perlu penambahan persyaratan kompetensi keahlian dalam bidang ekonomi, hukum, dan/atau administrasi negara. Selain itu perlu pembatasan usia anggota BPK pada saat pendaftaran, dalam hal ini dapat mengacu pada UU KPK yang mengatur bahwa untuk dapat diangkat sebagai pimpinan KPK berusia setinggi-tingginya 65 (enam puluh lima) tahun pada saat proses pemilihan.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan batas usia maksimal calon Anggota BPK, yakni paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat proses pemilihan.

Perlu menambahkan syarat kompetensi keahlian dengan rumusan sebagai berikut:

1. *memiliki keahlian dalam bidang ekonomi, hukum, dan/atau administrasi negara.*

Pasal :

Pasal 13 huruf j

Untuk dapat dipilih sebagai Anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

J. Paling singkat telah 2 (dua) tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat dilingkungan pengelola keuangan negara; dan

Dimensi :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek sumber daya manusia

Indikator : Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Syarat menjadi anggota BPK sebagaimana diatur pada Pasal 13 huruf j tidak mencakup jabatan sebagai anggota DPR. Padahal menurut pasal 14, Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Hal ini dinilai berpotensi menimbulkan konflik kepentingan dalam proses pemilihan calon anggota BPK. Terpilihnya para politisi dan mantan anggota DPR sebagai anggota BPK dikhawatirkan dapat merusak independensi dan imparisialitas BPK, terlebih karena pemilihannya juga dilakukan oleh DPR. Pentingnya independensi dan imparisialitas pada sebuah lembaga pemeriksa keuangan seperti BPK merupakan bagian dari ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions*) yang dicanangkan pada “*The Lima Declaration*” tahun 1977 oleh INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institution*). Sebagai anggota INTOSAI, BPK harus berpedoman pada ISSAI 30 tentang Kode Etik yang mensyaratkan integritas, independensi, objektivitas, kerahasiaan, dan kompetensi. Dimana didalamnya juga menyebutkan pentingnya mempertahankan netralitas politik yang sesungguhnya maupun yang tercitrakan oleh anggotanya. Sebagai Perbandingan syarat menjadi anggota BPK di beberapa negara:

1. Polandia

Dalam *Article 69e Supreme Audit Office Act*, untuk dapat menjadi anggota *Supreme Audit Office* di Polandia syaratnya diantaranya tidak menjadi anggota partai politik setidaknya 5 tahun sebelum pemilihan.

2. *Slovakia*
Article 10 Supreme Audit Office Act Slovakia juga menyatakan bahwa pimpinan lembaga tersebut tidak boleh menjadi anggota partai politik.
3. *Belanda*
 Demikian halnya di Belanda, berdasarkan *Government Accounts Act Section 73*, anggota Algemene Rekenkamer atau Court of Audit tidak menjadi anggota lembaga yang dipilih melalui pemilihan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
4. *Austria*
 Pada *Supreme Audit Institution (Rechnungshof)* Austria, syarat untuk menjadi pimpinan lembaga tersebut adalah tidak menjadi anggota legislatif maupun pemerintah federal dan provinsi dalam 4 tahun sebelum menjadi anggota Rechnungshof.

Mengingat pentingnya independensi dan imparialitas anggota BPK maka demi menghindari konflik kepentingan dalam proses pemilihan dan dan pelaksanaan tugas, perlu diatur syarat yang ketat. Oleh karena itu perlu pengaturan syarat tidak menjadi Anggota DPR pada komisi yang membidangi masalah keuangan negara minimal 2 tahun sebelum pendaftaran.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan syarat tidak menjadi Anggota DPR pada komisi yang membidangi masalah keuangan negara minimal 2 tahun sebelum pendaftaran.

7) Pasal :

Pasal 14

1. *Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.*
2. *Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR.*
3. *Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat.*

4. DPR memulai proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan harus menyelesaikan pemilihan anggota BPK yang baru, paling lama 1 (satu) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan Anggota BPK yang lama.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Dimensi : Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek sumber daya manusia

Indikator : Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Dalam pelaksanaan seleksi pemilihan anggota BPK perlu dibentuk panitia seleksi guna menjamin kualitas dan kapabilitas calon anggota BPK yang akan dipilih oleh DPR. Pembentukan panitia seleksi seperti ini pada praktiknya telah diterapkan pada proses pemilihan pimpinan di beberapa lembaga, misalnya seperti Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial, Panitia seleksi pemilihan komisioner KPK, Panitia Seleksi Calon Anggota Komnas HAM, dan lain sebagainya. Panitia seleksi calon anggota BPK sebagaimana dimaksud dapat dibentuk oleh DPR. Adapun komposisinya harus terdiri dari ahli bidang ekonomi, hukum, administrasi negara, dan unsur masyarakat yang independen dan diakui integritasnya, serta mantan anggota BPK. Tugas Panitia Seleksi calon anggota BPK adalah melakukan kegiatan di antaranya pengumuman pembukaan seleksi, pendaftaran, seleksi, dan penilaian calon anggota BPK. Namun perlu diingat bahwa pembentukan panitia seleksi calon anggota BPK ini harus dilaksanakan dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 23F Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan pembentukan Panitia Seleksi Calon Anggota BPK.

8) Pasal :

Pasal 18 huruf e

Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Anggota BPK diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dengan keputusan Presiden atas usul BPK karena:

e. sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus atau berhalangan tetap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Kejelasan

Analisis :

Ketentuan pasal ini tidak memberikan kepastian hukum yang jelas perihal jangka waktu berhalangannya Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Anggota BPK sebagaimana dimaksud. Oleh karena itu perlu memperjelas jangka waktu berhalangan sebagaimana dimaksud. Sebagai perbandingan pada pasal 32 ayat 1 huruf d UU KPK diatur bahwa pimpinan kpk diberhentikan jika berhalangan tetap atau secara terus-menerus selama lebih dari 3 (tiga) bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya. Ketentuan pasal tersebut dapat diadopsi pada pasal 18 huruf e UU BPK ini.

Rekomendasi : Ubah

Perlu memperjelas batasan maksimum jangka waktu sakit jasmani atau rohani secara terus-menerus atau berhalangan tetap, yakni selama 3 (tiga) bulan

9) Pasal :

Pasal 19

Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Anggota BPK diberhentikan tidak dengan hormat dari keanggotaannya atas usul BPK atau DPR karena:

a....

f...

Dimensi : Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek kekosongan pengaturan

Indikator : Belum ada pengaturan

Analisis :

Mengingat pada Pasal 14 UU BPK diatur bahwa Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, maka pemberhentian anggota BPK secara tidak dengan hormat seharusnya dapat diusulkan juga oleh DPD sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan pada saat proses pemilihannya.

Rekomendasi : Ubah

Pemberhentian anggota BPK secara tidak dengan hormat seharusnya dapat diusulkan oleh DPD RI.

10) Pasal :

Pasal 21 ayat 2

Pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, dan/atau Anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diresmikan dengan Keputusan Presiden atas usul BPK atau DPR.

Dimensi :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

Variabel : Aspek kekosongan pengaturan

Indikator : Belum ada pengaturan

Analisis :

Mengingat pada Pasal 14 UU BPK diatur bahwa Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, maka pemberhentian anggota BPK secara tidak dengan hormat seharusnya dapat diusulkan juga oleh DPD sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan pada saat proses pemilihannya.

Rekomendasi : Ubah

Pemberhentian anggota BPK secara tidak dengan hormat seharusnya dapat diusulkan oleh DPD RI.

11) Pasal :

Pasal 22 ayat 1, ayat 4, dan ayat 5

(1) Apabila Anggota BPK diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 atau Pasal 19 diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK sesuai dengan syarat-syarat dan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dan diresmikan dengan Keputusan Presiden.

(4) Anggota BPK pengganti melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya.

(5) *Penggantian Anggota BPK antarwaktu tidak dilakukan apabila sisa masa jabatan anggota yang akan diganti kurang dari 6 (enam) bulan dari masa jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1)*

Dimensi : Dimensi Pancasila

Variabel : Ketertiban dan Kepastian Hukum

Indikator :

Adanya ketentuan yang menjamin prosedur yang jelas dan efisien, atau Tidak ditemukan ketentuan mengenai prosedur yang jelas dan efisien.

Analisis :

Pasal 22 ayat 1, ayat 4, dan ayat 5 ini telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 13/PUU-XI/2013. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa karena syarat dan mekanisme pengisian jabatan antara Anggota BPK pengganti maupun Anggota BPK bukan pengganti adalah sama, maka tidak adil jika keduanya melaksanakan masa jabatan yang berbeda. Selain itu, menurut Mahkamah, keberadaan Pasal 22 ayat (4) UU BPK yang mengatur tentang sisa masa jabatan Anggota BPK pengganti yang melanjutkan sisa masa jabatan Anggota BPK yang digantikannya, akan menimbulkan pertentangan internal (*contradictio in terminis*) dengan Pasal 5 ayat (1) UU BPK yang menyatakan, "Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan".

Terkait masa jabatan pimpinan dalam pergantian antar waktu ini kiranya dapat mempertimbangkan pula putusan MK Nomor 5/PUU-IX/2011 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang dalam pertimbangannya MK berpendapat sebagai berikut: "*Pimpinan pengganti, dalam hal ada pimpinan yang berhenti dalam masa jabatannya, cukup diambil dari calon Pimpinan KPK yang ikut dalam seleksi sebelumnya yang menempati urutan tertinggi berikutnya, seperti penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD yang menurut Pasal 217 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR dan DPRD*".

Mencermati kedua putusan MK tersebut serta dalam rangka penyatuan periode jabatan anggota BPK, apabila terdapat Anggota BPK diberhentikan dengan hormat ataupun dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud Pasal 18 atau Pasal 19, maka perlu diadakan pengangkatan penggantian antarwaktu Anggota BPK oleh DPR, yang namanya diambil dari peserta dengan urutan tertinggi berikutnya dalam pemilihan anggota BPK pada periode tersebut untuk kemudian diresmikan dengan Keputusan Presiden. Dalam hal peserta urutan tertinggi tersebut tidak bersedia, maka diambil dari urutan tertinggi berikutnya. Selanjutnya apabila tidak ada peserta yang bersedia atau tersedia, maka dilakukan pemilihan dari unsur BPK. Masa jabatan anggota BPK yang berasal dari pergantian antar waktu adalah melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan.

Rekomendasi : Ubah

Pergantian antar waktu dilakukan dengan pengangkatan peserta dengan urutan tertinggi berikutnya dalam pemilihan anggota BPK pada periode tersebut oleh DPR untuk melanjutkan sisa masa jabatan anggota BPK yang digantikan.

12) Pasal :

Pasal 25 ayat 2

Tindakan kepolisian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam waktu 1 X 24 (satu kali dua puluh empat) jam harus dilaporkan kepada Jaksa Agung yang berkewajiban untuk memberitahukan **penahanan tersebut** kepada Presiden, DPR, dan BPK.

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Mengingat pada Pasal 14 UU BPK diatur bahwa Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, maka tindakan kepolisian terhadap anggota BPK harus dilaporkan juga oleh jaksa agung kepada DPD sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan pada saat proses pemilihannya. Selain itu, berdasarkan penjelasan pasal 15 ayat 1 huruf f UU Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik

Indonesia, *“Tindakan kepolisian adalah upaya paksa dan/ atau tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab guna mewujudkan tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat”*.

Penjelasan pasal 24 UU BPK juga menyatakan bahwa, *“Yang dimaksud dengan “tindakan kepolisian” adalah pemanggilan sehubungan dengan tindak pidana, meminta keterangan tentang tindak pidana, penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan”*, meskipun penjelasan pasal 24 UU BPK ini berbeda dengan penjelasan pasal 15 ayat 1 huruf f UU Kepolisian, namun dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan tindakan kepolisian tersebut tidak terbatas hanya penahanan saja. Oleh karena itu rumusan kata penahanan perlu diubah dengan kata tindakan kepolisian. (Sama dengan analisis terhadap pasal 19)

Rekomendasi : Ubah

Rumusan kata *“penahanan”* perlu diubah menjadi kata *“tindakan kepolisian”*. Selain itu Jaksa Agung juga wajib memberitahukan tindakan kepolisian terhadap Anggota BPK kepada DPD RI.

13) Pasal :

Pasal 33

(1) Untuk menjamin mutu pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh BPK sesuai dengan standar, sistem pengendalian mutu BPK ditelaah oleh badan pemeriksa keuangan negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksa keuangan sedunia.

(2) Badan pemeriksa keuangan negara lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditunjuk oleh BPK setelah mendapat pertimbangan DPR

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Demi memberikan jaminan rutinitas pelaksanaan penelaahan sistem pengendalian mutu BPK oleh negara lain yang menjadi anggota organisasi pemeriksa keuangan sedunia, maka perlu pengaturan periode waktu penelaahan sebagaimana dimaksud.

Periode waktu penelaahan tersebut disesuaikan dengan standar yang berlaku secara internasional. Penunjukan badan pemeriksa keuangan negara lain sebagaimana dimaksud seharusnya ditunjuk oleh BPK dengan pertimbangan dari DPR dan DPD. Selanjutnya hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud harus diserahkan oleh badan pemeriksa keuangan negara lain kepada BPK, untuk selanjutnya diserahkan kepada DPR dan DPD.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan periode waktu penelaahan yang jelas.

14) Pasal :

Pasal 36 ayat 1

Anggota BPK yang memperlambat atau tidak melaporkan hasil pemeriksaan yang mengandung **unsur pidana** kepada instansi yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf a, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Penggunaan kata “unsur pidana” kurang tepat. Menurut Sudarto pidana adalah penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu. Maka kata unsur pidana jelas bukan merupakan arti yang dimaksudkan oleh Undang-undang ini. Selain itu ketentuan pasal ini juga tidak boleh menempatkan auditor BPK sebagai penyelidik atau penyidik yang dapat menentukan terpenuhi atau tidaknya suatu unsur-unsur tindak pidana tertentu. Sebagai perbandingan, pada Pasal 40 huruf d Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang diatur bahwa:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, PPATK mempunyai fungsi analisis atau pemeriksaan

laporan dan informasi Transaksi Keuangan yang berindikasi tindak pidana Pencucian Uang dan/atau tindak pidana lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1)". Oleh karena itu istilah yang seharusnya digunakan adalah "*ditemukannya dugaan tindak pidana*", karena kerugian negara yang dimaksud pada pasal ini adalah menjadi dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, bukan merupakan hasil penyidikan sebagaimana dimaksud oleh KUHAP.

Rekomendasi : Ubah

Rumusan frasa "unsur pidana" diubah menjadi "dugaan tindak pidana".

15) Pasal : Bab II bagian Kedua terkait Keanggotaan

Dimensi : Nilai-nilai Pancasila

Variabel : Kekeluargaan

Indikator :

Adanya ketentuan yang menjamin pelaksanaan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam pengambilan keputusan

Analisis :

Dalam Bab II bagian Kedua terkait Keanggotaan belum ada ketentuan yang menjamin dilaksanakannya proses pengambilan keputusan yang berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Dalam konteks kelembagaan, hal ini dapat diwujudkan melalui penerapan prinsip kolektif kolegial. Prinsip ini berperan penting untuk mewujudkan keseimbangan (*checks and balances*), kehati-hatian, akuntabel, transparan, menjunjung tinggi hukum, dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sebagai perbandingan, dalam Pasal 21 ayat 5 Undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, prinsip kolektif kolegial ini diatur secara tegas guna menjamin mekanisme pengambilan keputusan yang disetujui dan diputuskan secara bersama-sama.

Rekomendasi : Perlu pengaturan mekanisme pengambilan keputusan secara kolektif kolegial

3. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman

Lembaga Ombudsman pertama kali dikenal di Swedia pada tahun 1890, yang dibentuk dengan maksud untuk membantu parlemen (*riksdag*) mengontrol pelaksanaan wewenang dan tugas-tugas yang diserahkan kepada kerajaan. Oleh karena itu secara harafiah Ombudsman berarti wakil atau kuasa yang disertai kepercayaan oleh Parlemen untuk melakukan pengawasan terhadap Pemerintah¹⁰. Lembaga Ombudsman merupakan lembaga baru di luar lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang secara universal memiliki karakteristik; independen, melaksanakan tugas pengawasan terhadap tindakan *maladministration* yang dikeluhkan masyarakat, misalnya tindakan-tindakan pejabat tata usaha negara yang menyimpang (*deviate*), aneh atau ganjil (*inappropriate*), sewenang-wenang (*a bus de droit/willekeur*), menyalahgunakan kewenangan (*de tournament de pouvoir/abuse of power*), melanggar kepatutan (*equity*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*), dan lain-lain¹¹.

Kelembagaan Ombudsman RI pertama kali dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 tahun 2000 Tentang Komisi Ombudsman Nasional. Tujuan pembentukan Komisi Ombudsman Nasional tersebut adalah untuk membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme serta meningkatkan perlindungan hak masyarakat agar memperoleh pelayanan publik, keadilan, dan kesejahteraan. Kemudian dalam rangka mengoptimalkan fungsi, tugas, dan wewenang Komisi Ombudsman Nasional tersebut, dibentuklah Undang-Undang Nomor 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (UU Ombudsman). Pembentukan Ombudsman RI melalui Undang-undang ini juga merupakan amanat Pasal 2 ayat 6 huruf g Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-Undang Ombudsman ini diharapkan dapat menjadi landasan hukum yang kuat terkait pelaksanaan tugas dan fungsi Ombudsman RI sehingga dapat mendorong terwujudnya aparatur penyelenggara negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

10 S.F Marbun, *Hukum Administrasi Negara II*, Jakarta: FH UII Press, 2013, Hlm. 73.

11 Ibid, hlm. 74.

Implementasi Undang-undang Ombudsman ini telah berlangsung selama 11 tahun, dan dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa permasalahan, yakni terkait pembentukan perwakilan Ombudsman RI di daerah kabupaten/kota, jumlah anggota Ombudsman, syarat anggota Ombudsman, minimnya jumlah rekomendasi Ombudsman, larangan penggunaan nama Ombudsman, serta beberapa permasalahan teknis perumusan norma. Selain itu Undang-undang Ombudsman ini juga telah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK) sebanyak 2 kali, dimana 1 diantaranya dikabulkan melalui putusan MK Nomor 62/PUU-VIII/2010, yakni terkait larangan penggunaan nama “Ombudsman”.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap Undang-Undang Ombudsman ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi. Total rekomendasi terhadap Undang-undang Ombudsman ini adalah sebanyak 17 rekomendasi, yang mencakup 13 Pasal pada Undang-undang Ombudsman ini. Adapun temuan permasalahan yang diulas pada Undang-undang Ombudsman ini adalah permasalahan disharmoni pengaturan (4 temuan berdampak kecil), permasalahan kejelasan rumusan (4 temuan berdampak kecil), dan permasalahan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (9 temuan berdampak besar). Berdasarkan jumlah temuan dan dampak atas temuan tersebut, maka tindak lanjut dari perubahan Undang-undang Ombudsman ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman.

1) Pasal :

Pasal 1 angka 5

Pelapor adalah warga negara Indonesia atau penduduk yang memberikan Laporan kepada Ombudsman

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Definisi

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai objek yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan definisi yang berbeda

Analisis :

Istilah Pelapor pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (UU Ombudsman) ini berbeda dengan istilah Pengadu yang digunakan pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik).

Rekomendasi : Ubah

Perlu penyesuaian terhadap istilah pelapor pada UU Ombudsman dan istilah pengadu pada UU Pelayanan Publik.

Pasal :

Pasal 1 angka 6

Terlapor adalah Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang melakukan Maladministrasi yang dilaporkan kepada Ombudsman

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Definisi

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai objek yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan definisi yang berbeda

Analisis :

Istilah Terlapor dalam UU Ombudsman ini berbeda dengan istilah teradu yang digunakan pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009.

Rekomendasi : Ubah

Perlu penyesuaian terhadap istilah terlapor pada UU Ombudsman dan istilah teradu pada UU Pelayanan Publik.

2) Pasal :

Pasal 3

Ombudsman dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. *kepatutan;*
- b. *keadilan;*

- c. *non-diskriminasi;*
- d. *tidak memihak;*
- e. *akuntabilitas;*
- f. *keseimbangan;*
- g. *keterbukaan; dan*
- h. *kerahasiaan.*

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Kesesuaian dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundangundangan

Indikator :

Berisi hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya

Analisis :

Sebagaimana petunjuk No. 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam petunjuk huruf c dikatakan bahwa ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan seharusnya masuk dalam ketentuan umum dan tidak dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Misalnya pada UU BPK, tidak ada asas dan tujuan dalam pasal-pasal, melainkan pada BAB II langsung mengatur terkait kedudukan BPK dan keanggotaan.

Rekomendasi : Cabut

3) Pasal :

Pasal 4

Ombudsman bertujuan:

- a. *mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;*
- b. *mendorong penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;*
- c. *meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik;*

- d. *membantu menciptakan dan meningkatkan upaya untuk pemberantasan dan pencegahan praktek-praktek Mal-administrasi, diskriminasi, kolusi, korupsi, serta nepotisme;*
- e. *meningkatkan budaya hukum nasional, kesadaran hukum masyarakat, dan supremasi hukum yang berintikan kebenaran serta keadilan.*

Dimensi : Dimensi kejelasan rumusan

Variabel : Kesesuaian dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan perundangundangan

Indikator : Berisi hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya

Analisis :

Sebagaimana petunjuk No. 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam petunjuk huruf c dikatakan bahwa ketentuan yang mencerminkan asas, maksud dan tujuan seharusnya masuk dalam ketentuan umum dan tidak dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab. Tujuan dapat dituangkan dalam penjelasan umum dari UU dan naskah akademiknya. Jika sangat diperlukan, maka harus dituangkan dalam bentuk penulisan norma tingkah laku yang memerlukan operator norma agar dapat dioperasionalkan. Perlu ditambahkan kata “wajib” sebagai operator norma tersebut. Sehingga norma ini memiliki konsekuensi jika tidak tercapai tujuannya. Sebagai contoh pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, asas dan tujuan tidak diatur dalam pasal-pasal, BAB II UU BPK tersebut langsung mengatur terkait kedudukan BPK dan keanggotaan.

Rekomendasi : Ubah

Perlu penambahan kata wajib agar norma pada pasal Pasal 4 Ini dapat operasional.

4) Pasal :

Pasal 5

1. *Ombudsman berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.*
2. *Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota.*
3. *Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek rasio beban dan manfaat (cost and benefit ratio)

Indikator :

Perhitungan manfaat harus lebih besar daripada beban/biaya atau Nilai rasio benefit terhadap cost harus di atas angka 1 ($B/C > 1$).

Analisis :

Terkait dengan amanat pembentukan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota ini diatur pula pada Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik juga mengamanatkan pembentukan perwakilan ombudsman di daerah, bahkan perumusan normanya menggunakan kata wajib (*Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik*), dan disertai dengan batasan waktu (*dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan*). Lebih lanjut penjelasan Pasal 46 ayat 3 menjelaskan bahwa perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupaten/kota yang dipandang perlu dan pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja.

Peraturan pelaksana mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat 2 dan Pasal 43 ayat 1 UU Ombudsman ini telah diterbitkan, yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata

Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Berdasarkan PP tersebut Ombudsman RI telah membentuk Perwakilan Ombudsman RI di 34 Provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota belum ada perwakilan yang dibentuk. Mengingat jangka waktu pembentukan perwakilan yang telah lewat, banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia, yakni 416 kabupaten, 98 kotamadya, serta besarnya potensi beban anggaran yang dibutuhkan untuk pembentukan perwakilan ombudsman di kabupaten/kota, maka sebaiknya pembentukan perwakilan Ombudsman cukup dilakukan pada tingkat provinsi yang wilayah kerjanya mencakup kabupaten/kota dalam Provinsi tersebut. Hal ini juga mempertimbangkan konsep negara kesatuan dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang diantaranya bertugas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini juga mempertimbangkan adanya lembaga ombudsman daerah dan lembaga ombudsman swasta yang telah terbentuk di beberapa daerah, serta adanya ketentuan pasal 39 ayat 3 UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Artinya pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan secara inklusif, tidak secara eksklusif oleh Ombudsman RI saja. Jadi urgensi pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada tingkat kabupaten/kota tidak terlalu signifikan.

Rekomendasi : Ubah

Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota. Pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota tidak perlu diwajibkan, namun diberikan ruang apabila dibutuhkan. Frasa kata “wajib” pada Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 UU Pelayanan Publik, diganti dengan kata “dapat”.

5) Pasal :

Pasal 7

Ombudsman bertugas:

a. menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dst

h. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek relevansi dengan hukum yang berlaku secara internasional

Indikator : Pengaturan yang terkait dengan ratifikasi, konvensi, perjanjian, traktat, kebiasaan internasional.

Analisis :

Pasal 15 huruf a UU Pelayanan publik memang telah mengatur bahwa Penyelenggara pelayanan publik wajib menyusun dan menetapkan standar pelayanan, dan lebih lanjut berdasarkan Pasal 22 ayat 3 Peraturan Pemerintah 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik diatur bahwa, "*Petunjuk teknis penyusunan, penetapan, dan penerapan Standar Pelayanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri*" (dalam hal ini Permenpan-RB Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan), namun demikian perlu disusun suatu pedoman dan standar umum pelayanan publik yang baik berdasarkan *international best practice*, yang diharapkan menjadi acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sebagai lembaga yang berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada pasal 6, Ombudsman RI sebaiknya dtugaskan pula untuk menyusun, mengembangkan, dan mempromosikan pedoman dan standar umum pelayanan publik yang baik berdasarkan *international best practice*.

Rekomendasi : Ubah

Ombudsman RI perlu diberikan tugas tambahan untuk *menyusun, mengembangkan, dan mempromosikan pedoman dan standar umum pelayanan publik yang baik berdasarkan international best practice*.

6) Pasal :

Pasal 8 ayat 1 huruf f

Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang membuat Rekomendasi mengenai penyelesaian Laporan, termasuk Rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Sumber Daya Manusia

Indikator :

Terpenuhinya kuantitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Rekomendasi merupakan “mahkota” Ombudsman dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Terkait dengan pelaksanaan kewenangan Ombudsman dalam membuat rekomendasi sebagaimana diatur pada Pasal Pasal 8 ayat 1 huruf f diperoleh data bahwa dalam kurun waktu 10 tahun (tahun 2008 hingga 2018) Ombudsman menerbitkan sebanyak 87 (delapan puluh tujuh) rekomendasi¹². Dari 87 rekomendasi tersebut sebanyak 33 (tiga puluh tiga) Rekomendasi yang dilaksanakan, 10 (sepuluh) Rekomendasi dilaksanakan sebagian dengan alasan yang dapat diterima, 5 (lima) Rekomendasi dilaksanakan sebagian dengan alasan yang tidak dapat diterima, 5 (lima) Rekomendasi tidak dilaksanakan dengan alasan yang dapat diterima, 17 (tujuh belas) Rekomendasi tidak dilaksanakan dengan alasan yang tidak dapat diterima, dan 17 (tujuh belas) Rekomendasi dalam proses menentukan status. Dengan jumlah rekomendasi sebanyak 87 rekomendasi selama setahun, artinya apabila dirata-ratakan Ombudsman menerbitkan rekomendasi sebanyak kurang dari 9 rekomendasi per tahun, bahkan pada tahun 2018 Ombudsman hanya mampu menerbitkan 3 rekomendasi yaitu:

1. *Maladministrasi dalam proses penyeteraan ijazah doktoral dan pengangkatan guru besar Universitas Negeri Manado.*
2. *Maladministrasi dalam penunjukan yayasan pengelola Universitas Lakidende.*
3. *Maladministrasi dalam penyelesaian permasalahan dugaan plagiasi oleh Rektor UHO.*

Berdasarkan data jumlah rekomendasi tersebut, perlu dikaji lebih lanjut penyebab minimnya penerbitan rekomendasi yang dilakukan oleh ombudsman. Padahal jumlah pengaduan yang diterima oleh Ombudsman sangatlah banyak. Berdasarkan data yang dirilis, pada tahun 2018 (periode Oktober 2017-September

12 Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2018 Ombudsman Republik Indonesia*, (Jakarta: 2018).

2018) Ombudsman RI menerima laporan/pengaduan masyarakat atas dugaan maladministrasi dalam pelayanan publik sebanyak 8.314 laporan. Adapun hipotesis sementara yang dapat disampaikan sebagai penyebab minimnya penerbitan rekomendasi adalah sebagai berikut:

1. *Banyaknya laporan atau pengaduan yang ditolak berdasarkan Pasal 36 UU Ombudsman*
2. *Kurangnya SDM Ombudsman RI (hingga Desember 2018 total SDM yang dimiliki adalah sejumlah 791 orang, termasuk pusat dan perwakilan)*
3. *Kurangnya sarana dan prasarana yang dimiliki Ombudsman*
4. *Rendahnya produktivitas Ombudsman RI*

Rekomendasi : Tetap

Perlu peningkatan produktivitas penerbitan Rekomendasi Ombudsman RI. Namun rendahnya jumlah rekomendasi Ombudsman belum tentu dapat disimpulkan sebagai rendahnya kinerja Ombudsman RI, melainkan dapat juga dipandang sebagai salah satu indikator keberhasilan apabila memang banyak permasalahan yang dapat diselesaikan tanpa harus mengeluarkan rekomendasi. Selain itu perlu penambahan dukungan SDM dan Sarana-prasarana.

Pasal :

Pasal 8 ayat 2

Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Ombudsman berwenang:

- a. *menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik;*
- b. *menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/ atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah Maladministrasi.*

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Multitafsir

Analisis :

Kewenangan penyampaian saran oleh Ombudsman sebagaimana diatur pada Pasal 8 UU Ombudsman ini berpotensi menimbulkan kerancuan dan ketidakselarasan dengan Pasal 1 angka 7. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU Ombudsman, rekomendasi adalah kesimpulan, pendapat, dan saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman, kepada atasan Terlapor untuk dilaksanakan dan/atau ditindaklanjuti dalam rangka peningkatan mutu penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang baik. Pengertian rekomendasi mencakup saran yang disusun berdasarkan hasil investigasi Ombudsman. Sementara terkait saran sebagaimana dimaksud Pasal 8 tidak dijelaskan lebih rinci mekanisme penerbitannya. Apakah saran sebagaimana dimaksud pasal 8 dilakukan berdasarkan hasil investigasi juga, atau berdasarkan kajian lain. Terkait hal ini Ombudsman telah menerbitkan Peraturan Ombudsman nomor 38 tahun 2019 tentang Tata Cara Investigasi Atas Inisiatif Sendiri. Namun terkait kewenangan saran ini perlu diatur lebih lanjut dalam UU Ombudsman agar memperjelas perbedaan saran sebagaimana dimaksud pada pasal 8 ayat 2 dan rekomendasi sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka7.

Rekomendasi : Ubah

Pasal 1 angka 7. Defenisi Rekomendasi sebaiknya tidak mencakup kata “saran” agar tidak menimbulkan multitafsir dengan Pasal 8 ayat 2.

Pasal : -

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Akses Informasi Masyarakat

Indikator : Kemudahan akses informasi.

Analisis :

Dalam mekanisme penyampaian saran sebagaimana dimaksud pada pasal 8 ini perlu dijamin dipenuhinya asas keterbukaan, artinya saran yang disampaikan tersebut harus dipublikasikan dan dapat diakses publik. Hal ini penting agar masyarakat turut serta mengambil peran dalam mengawal penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan publik serta mengawal peraturan perundang-undangan dalam rangka mencegah Maladministrasi. Dalam Laporan Tahunan 2018 Ombudsman memang telah

dipaparkan sejumlah saran yang telah disampaikan Ombudsman kepada sejumlah lembaga penyelenggara pemerintahan, namun pada website Ombudsman tidak ditemukan produk saran sebagaimana dimaksud pada pasal 8 ini.

Rekomendasi : Tetap

Namun perlu meningkatkan publikasi hasil investigasi atau rekomendasi Ombudsman RI dengan tetap memperhatikan ketentuan Pasal 30 UU Ombudsman terkait kerahasiaan. Hal ini diperlukan agar fungsi pengaruh Ombudsman dapat dilaksanakan dengan baik atas dukungan publik atau masyarakat luas.

Pasal :

Pasal 8 ayat 1 huruf e Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, Ombudsman berwenang:

e. menyelesaikan laporan melalui mediasi dan konsiliasi atas permintaan para pihak;

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat 1 huruf e UU Ombudsman tersebut mediasi dan konsiliasi dapat dilakukan atas permintaan para pihak, namun Pasal 46 ayat 5 Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak. Adanya pertentangan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian, apakah mediasi dan konsiliasi hanya dapat dilakukan atas permintaan para pihak, atau justru wajib dilaksanakan oleh Ombudsman meskipun tidak dimintakan oleh para pihak. Oleh karena itu perlu dilakukan penelarasan agar memperjelas pelaksanaan mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman RI.

Rekomendasi : Ubah

Perlu dilakukan penelarasan Pasal 8 ayat 1 huruf e UU Ombudsman dengan Pasal 46 ayat 5 Undang-undang Nomor

25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kewajiban untuk melaksanakan mediasi dan konsiliasi pada Pasal 46 ayat 5 Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik perlu diubah menjadi kewajiban untuk menawarkan mediasi dan konsiliasi.

7) Pasal :

Pasal 11

Ombudsman terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota;
- b. 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan
- c. 7 (tujuh) orang anggota.

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek rasio beban dan manfaat (cost and benefit ratio)

Indikator :

Perhitungan manfaat harus lebih besar daripada beban/biaya atau Nilai rasio benefit terhadap cost harus di atas angka 1 (B/C > 1).

Analisis :

Sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UU Ombudsman ini, jumlah anggota Ombudsman sebanyak 9 orang. Jumlah anggota Ombudsman ini perlu dirasionalisasikan kembali. Apabila dilakukan perbandingan terhadap lembaga sejenis jumlah anggota Ombudsman ini terlalu banyak. Misalnya jumlah komisioner KPK adalah 5 orang, jumlah anggota Komnas HAM sebanyak 7 orang, jumlah komisioner Komisi ASN sebanyak 7 orang. Jumlah anggota atau komisioner pada lembaga *Auxiliary State's Organs* memang bervariasi, selain 3 contoh di atas ada pula lembaga yang memiliki anggota atau komisioner sebanyak 9 orang, misalnya jumlah komisioner KPAI sebanyak 9 orang dan jumlah anggota Komisi Penyiaran Indonesia sebanyak 9 orang, namun kinerja lembaga tersebut tidak dapat dikatakan berprestasi, bahkan cenderung mendapat sorotan dari masyarakat.

Rekomendasi : Ubah

Jumlah anggota Ombudsman perlu dikurangi menjadi 5 orang, atau setidaknya tidaknya sebanyak 7 orang dengan tetap memperhatikan beban tugas yang ada. Apabila dimungkinkan

Ketua Ombudsman juga dapat ditentukan menjadi 1 orang saja sebagaimana praktik di negara-negara lain, namun dilengkapi dengan *deputy* pendukung yang cukup.

8) Pasal :

Pasal 19 huruf j

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman seseorang harus memenuhi syarat-syarat:

j. tidak menjadi pengurus partai politik

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Sumber Daya Manusia

Indikator :

Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Untuk menjamin kemandirian Ombudsman dan pelaksanaan asas tidak memihak agar dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Ombudsman dapat bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 3 huruf d UU Ombudsman, maka perlu mengatur syarat tidak boleh menjadi anggota partai politik pada persyaratan untuk menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman.

Rekomendasi : Ubah

Ketentuan Pasal 19 huruf j perlu diubah menjadi:

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman seseorang harus memenuhi syarat-syarat:

j. tidak menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik

9) Pasal :

Pasal 20 huruf e

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dilarang merangkap menjadi:

e. pengurus partai politik; atau

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Sumber Daya Manusia

Indikator :

Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Untuk menjamin kemandirian Ombudsman dan pelaksanaan asas tidak memihak agar dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Ombudsman dapat bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 3 huruf d UU Ombudsman, maka perlu mengatur larangan agar Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman tidak boleh merangkap jabatan menjadi anggota partai politik.

Rekomendasi : Ubah

Ketentuan Pasal 20 huruf e perlu diubah menjadi:

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dilarang merangkap menjadi:

e. anggota dan/atau pengurus partai politik; atau

10) Pasal :

Pasal 30

(1) Ombudsman dalam melakukan pemeriksaan wajib menjaga kerahasiaan, kecuali demi kepentingan umum.

(2) Kewajiban menjaga kerahasiaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak gugur setelah Ombudsman berhenti atau diberhentikan dari jabatannya.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Penggunaan kata “Ombudsman” pada ketentuan Pasal 30 ayat 2 UU Ombudsman tidak tepat. Hal ini karena perihal berhenti atau diberhentikan dari jabatan tidak terkait dengan kelembagaan Ombudsman, melainkan terhadap Anggota, Pejabat dan Asisten, dan Pegawai Ombudsman. Oleh karena itu objek yang diatur pada pasal ini bukan kelembagaannya, melainkan personal Anggota, Pejabat dan Asisten, dan Pegawai Ombudsman.

Rekomendasi : Ubah

Ketentuan Pasal 30 ayat 2 perlu diubah menjadi:

Kewajiban menjaga kerahasiaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak gugur setelah Anggota, Pejabat, Asisten, dan Pegawai Ombudsman berhenti atau diberhentikan dari jabatannya.

11) Pasal :

Pasal 43

- (1) *Apabila dipandang perlu, Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di daerah provinsi atau kabupaten/kota.*
- (2) *Perwakilan Ombudsman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan Ombudsman dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan.*
- (3) *Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten Ombudsman.*
- (4) *Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Ombudsman secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Ombudsman.*

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek rasio beban dan manfaat (*cost and benefit ratio*)

Indikator :

Perhitungan manfaat harus lebih besar daripada beban/biaya atau Nilai rasio benefit terhadap cost harus di atas angka 1 ($B/C > 1$).

Analisis :

Terkait dengan amanat pembentukan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota ini diatur pula pada Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik juga mengamanatkan pembentukan perwakilan ombudsman di daerah, bahkan perumusan normanya menggunakan kata wajib (*Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik*), dan disertai dengan batasan waktu (*dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan*). Lebih

lanjut penjelasan Pasal 46 ayat 3 menjelaskan bahwa perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupaten/kota yang dipandang perlu dan pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja.

Peraturan pelaksana mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat 2 dan Pasal 43 ayat 1 UU Ombudsman ini telah diterbitkan, yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Berdasarkan PP tersebut Ombudsman RI telah membentuk Perwakilan Ombudsman RI di 34 Provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota belum ada perwakilan yang dibentuk. Mengingat jangka waktu pembentukan perwakilan yang telah lewat, banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia, yakni 416 kabupaten, 98 kotamadya, serta besarnya potensi beban anggaran yang dibutuhkan untuk pembentukan perwakilan ombudsman di kabupaten/kota, maka sebaiknya pembentukan perwakilan Ombudsman cukup dilakukan pada tingkat provinsi yang wilayah kerjanya mencakup kabupaten/kota dalam Provinsi tersebut. Hal ini juga mempertimbangkan konsep negara kesatuan dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang diantaranya bertugas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini juga mempertimbangkan adanya lembaga ombudsman daerah dan lembaga ombudsman swasta yang telah terbentuk di beberapa daerah, serta adanya ketentuan pasal 39 ayat 3 UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Artinya pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan secara inklusif, tidak secara eksklusif oleh Ombudsman RI saja. Jadi urgensi pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada tingkat kabupaten/kota tidak terlalu signifikan.

Rekomendasi : Ubah

Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota. Pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota tidak

perlu diwajibkan, namun diberikan ruang apabila dibutuhkan. Frasa kata “wajib” pada Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 UU Pelayanan Publik, diganti dengan kata “dapat”.

12) Pasal :

46 ayat (1)

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama “Ombudsman” yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan lembaga Ombudsman yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini”.

Pasal :

46 ayat (2)

Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama “Ombudsman” secara tidak sah

Dimensi : Efektivitas pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Budaya Hukum Masyarakat

Indikator : Masyarakat paham dengan peraturan tersebut

Analisis :

Pasal 46 ayat 1 dan ayat 2 telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 62/PUU-VII/2010. MK berpendapat bahwa lembaga ombudsman tidak dapat dimonopoli oleh negara, oleh karena itu larangan pembentukan lembaga dengan nama ombudsman oleh suatu lembaga atau organ selain ombudsman Republik Indonesia tidak sejalan dengan semangat dan perlindungan konstitusional yang dijamin oleh konstitusi yaitu hak untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 1 dan ayat 3 UUD 1945). Seyogianya Pasal 46 ayat 1 dan ayat 2 dimaksudkan agar masyarakat awam tidak bingung terhadap istilah ombudsman yang ada pada Ombudsman RI dan perwakilannya di daerah, ombudsman yang dibentuk di daerah, maupun nama ombudsman lainnya.

Misalnya sebagaimana disampaikan oleh Prof Sunaryati terkait adanya *“nama salah satu siaran televisi tertentu yang diberi nama Ombudsman yang diselenggarakan oleh seorang advokat, majalah Ombudsman yang diterbitkan oleh seseorang, dan penggunaan nama merek dagang atau merek barang tertentu, misalnya kita menemukan pensil bermerek Ombudsman, yang merek tersebut sudah pula didaftarkan di Kantor HAKI Kementerian Hukum dan HAM”*. Oleh karena itu terhadap permasalahan tersebut Ombudsman RI perlu melakukan sosialisasi yang baik terkait dengan tugas dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia serta memberikan pemahaman yang cukup terkait adanya institusi lain yang juga menggunakan nama Ombudsman.

Rekomendasi : Cabut

Perlu sosialisasi dan *branding* khusus terkait kelembagaan, tugas, fungsi, dan kewenangan ORI.

13) Pasal : Kewenangan adjudikasi khusus

Dimensi : Potensi disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Kewenangan adjudikasi khusus yang diberikan oleh Pasal 50 ayat 5 UU Pelayanan publik berpotensi bersinggungan dengan kewenangan lembaga peradilan, selain itu kewenangan tersebut juga kontradiktif karena sifatnya adalah putusan, bukan rekomendasi sebagaimana kewenangan yang diberikan oleh UU Ombudsman. Disamping itu berkaca pada negara lain yang tradisi Ombudsman nya sudah relatif lebih lama bahkan pada Ombudsman klasik di negara asalnya Swedia, tidak ada satupun Ombudsman di dunia memiliki kewenangan melakukan adjudikasi khusus. Demikian pula beberapa pakar hukum administrasi negara berpendapat serupa bahwa tidak perlu menambah

kewenangan ajudikasi khusus. Pendapat ini lebih pada ajudikasi khusus adalah mekanisme yang tidak lazim oleh Ombudsman yang adalah lembaga pemberi pengaruh (*magistrature of influence*) dan bukan mahkamah pemberi sanksi (*magistrature of sanction*)¹³.

Rekomendasi : Cabut

Pasal 50 ayat 5 UU Pelayanan Publik

13 Dominikus Dalu Sogen, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b8ce6e75c63f/ajudikasi-khusus-ombudsman-vs-komitmen-pelayanan-publik-oleh--dominikus-dalu-sogen/> (diakses pada 17 September 2019)

4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

Menanggapi era globalisasi yang penuh dengan tantangan dan peluang, aparat pemerintah hendaknya bisa memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemerian pelayanan publik¹⁴. Namun hingga saat ini penyelenggaraan pelayanan publik masih belum memenuhi harapan masyarakat. Berbagai upaya perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik telah dilakukan oleh pemerintah, namun hasilnya belum maksimal. Sementara itu, masyarakat menuntut hak-hak mereka ketika berhubungan dengan penyelenggara pelayanan publik agar memberikan pelayanan yang prima. Dalam pelaksanaan pelayanan publik harus berdasarkan standar pelayanan sebagai tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Pelayanan publik diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), pengaturan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Dibentuknya UU Pelayanan Publik ini diharapkan dapat mendorong terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik, terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik, terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Implementasi UU Pelayanan Publik ini kenyataannya masih ditemukan beberapa permasalahan, khususnya penyelenggaraan pelayanan publik yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang perkembangan ilmu pengetahuan, perdagangan, komunikasi dan informasi. Penyelenggaraan pelayanan publik meliputi pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan

14 Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2013. Hlm. 100.

informasi; pengawasan internal; penyuluhan kepada masyarakat; dan pelayanan konsultasi. Apabila terdapat ketidakmampuan, pelanggaran dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan yang bertanggung jawab adalah penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggaraan. Dalam rangka mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Selain itu, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, dapat dilakukan kerja sama antar penyelenggara meliputi kegiatan yang berkaitan dengan teknis operasional pelayanan dan/atau pendukung pelayanan. Dalam hal penyelenggara yang memiliki lingkup kewenangan dan tugas pelayanan publik tidak dapat dilakukan sendiri karena keterbatasan sumber daya dan/atau dalam keadaan darurat, penyelenggara dapat meminta bantuan kepada penyelenggara lain yang mempunyai kapasitas memadai. Dalam keadaan darurat, permintaan penyelenggara lain wajib dipenuhi oleh penyelenggara pemberi bantuan sesuai dengan tugas dan fungsi organisasi penyelenggara yang bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, diperlukan penguatan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan, sehingga masyarakat memperoleh pelayanan publik sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini, ditemukan beberapa permasalahan pokok, yakni:

1. Pembentukan lembaga pengawasan pelayanan publik oleh masyarakat dapat (Pasal 39 ayat (3));
2. Penyelesaian dan tindaklanjut pengaduan oleh masyarakat pengguna pelayanan publik belum diatur lebih lanjut (Pasal 8);
3. Proses Ajudikasi Khusus dan produk akhirnya (Pasal 50 ayat (3));
4. Siapa saja yang bisa disebut sebagai pelaksana pelayanan publik (Pasal 1 angka (5));
5. Penanganan laporan masyarakat yang mengalami maladministrasi dalam pelayanan publik (Pasal 46 ayat (2));
6. Istilah kosa kata “Pengadu” dan “Teradu” (BAB VII PENYELESAIAN PENGADUAN, Bagian Kesatu Pengaduan);
7. Masalah kewenangan adjudikasi;

8. Pembentukan perwakilan Ombudsman di Kabupaten/kota;
9. Kewajiban ombudsman melaksanakan mediasi.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi. Total rekomendasi terhadap Undang-Undang Pelayanan Publik ini adalah sebanyak 7 (tujuh) rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada Undang-Undang Pelayanan Publik ini, dinilai sangat krusial, karena mencakup dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (3 temuan berdampak signifikan), dimensi potensi disharmoni (2 temuan berdampak signifikan), dan kejelasan rumusan (2 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan jumlah dan dampak dari temuan tersebut maka tindak lanjut dari perubahan Undang-Undang Pelayanan Publik ini masuk dalam kategori mendesak, artinya perlu dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

1) Pasal :

Pasal 1 angka 13 menyatakan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan hukum milik negara serta badan swasta, maupun perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Pasal 39 ayat (3) menyatakan bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.

Dimensi : Kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Mahkamah Konstitusi melakukan Uji materi keabsahan bunyi pasal 1 butir 13 UU 25 Tahun 2009 dengan bunyi pasal 46 ayat 1 dan 2, dalam Risalah Sidang Perkara Nomor 62/Puu-Viii/2010.

Ketentuan Pasal 1 butir 13 Undang-Undang Pelayanan Publik, pada dasarnya tidak memperlemah keberadaan lembaga pelayanan publik di daerah. Hal ini secara jelas dapat dilihat pada Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Pelayanan Publik, yang menentukan masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Dalam penjelasan ayat (3) tersebut ditentukan pula bahwa lembaga pengawasan pelayanan publik dapat dibentuk di tingkat nasional maupun di daerah.

Dengan demikian, undang-undang ini telah mengakui secara jelas lembaga pengawasan pelayanan publik selain Ombudsman Republik Indonesia, tetapi bukan merupakan lembaga negara.

Dengan demikian Pemerintah Daerah atau masyarakat dipersilakan membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik namun dengan istilah lain selain Ombudsman Republik Indonesia, karena undang-undang telah memberikan tempat tersendiri kepada lembaga pengawasan pelayanan publik yang disebut Ombudsman Republik Indonesia.

Rekomendasi : Ubah

Pasal 39 Uayat (3) sebaiknya direvisi, sehingga berbunyi:

“masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik, selain dengan nama Ombudsman Republik Indonesia”

2) Pasal :

Pasal 50 ayat (3) menyatakan bahwa:

(3) Dalam hal penyelesaian ganti rugi, ombudsman dapat melakukan mediasi, konsiliasi, dan adjudikasi khusus

Dimensi : Dimensi efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan

Variabel : Aspek operasional atau tidaknya peraturan

Indikator : Pengaturan dalam peraturan masih belum dilaksanakan secara efektif

Analisis :

Ombudsman dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya menyelesaikan laporan masyarakat, menggunakan stelsel aktif. Artinya bahwa dalam rangka pengumpulan bukti keterangan, Ombudsman aktif melakukan klarifikasi, investigasi, mediasi dan lain-lain.

Selain itu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menyelesaikan laporan masyarakat, Ombudsman melakukan fungsi pengaruh, bukan institusi yang melakukan penindakan, seperti KPK. Artinya fungsi pengaruh, dalam menyelesaikan laporan masyarakat, Ombudsman menyampaikan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan kepada Terlapor (LAHP). Ombudsman meminta laporan terhadap tindakan korektif kepada Terlapor ataupun atasan Terlapor terkait pelaksanaan LAHP tersebut. Apabila Terlapor tidak menjalankan LAHP, maka produk akhir dari Ombudsman menyelesaikan laporan masyarakat adalah Rekomendasi. Ombudsman tidak menerbitkan Keputusan seperti halnya dalam ranah Yudikatif.

Terkait penjelasan di atas, menurut hemat kami, amanat Pasal 50 ayat (3), Ajudikasi Khusus merupakan ranah Yudikatif, dan produk akhirnya adalah Keputusan. Oleh karena itu, apabila Ajudikasi Khusus itu dijalankan oleh Ombudsman menjadi kurang tepat.

Rekomendasi : Ubah

Sebaiknya ditambahkan ketentuan yang mengatur produk akhir dari Ajudikasi Khusus dituangkan dalam Rekomendasi.

3) Pasal :

Pasal 1 angka (5) menyatakan bahwa:

(5) Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Dimensi : Dimensi efektifitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan

Variabel : Aspek operasional atau tidaknya peraturan

Indikator : Pengaturan dalam peraturan masih belum dilaksanakan secara efektif

Analisis :

Dalam Bab III, terkait Pembina dan Penanggung Jawab Pelayanan Publik, sebaiknya dimasukkan ke dalam definisi Pasal 50 ayat (3). Sehingga, Menteri pun bisa disebut sebagai pelaksana pelayanan publik. Pengawasan pelayanan publik hanya terbatas terhadap penyelenggara pelayanan publik yang disebut dengan pelaksana pelayanan publik. Bagaimana dengan pengambil keputusan atau pejabat level atas (Pembina dan Penanggung Jawab Pelayanan Publik).

Rekomendasi : Ubah

Pasal 1 angka (5) sebaiknya direvisi, sehingga berbunyi:

(5) Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut Pelaksana adalah Pembina, penanggung jawab, pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

4) Pasal :

Pasal 46 ayat (2) menyatakan bahwa:

(2) Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara

Dimensi : Potensi disharmoni pengaturan

Variabel : Hak

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hak yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan hak yang berbeda

Analisis :

Berdasarkan Pasal 46 ayat (2) tersebut, apabila pelapor menghendaki Ombudsman yang menyelesaikan laporan masyarakat, maka Ombudsman tidak boleh menolaknya. Sedangkan berdasarkan Pasal 24 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, harus dilakukan penyelesaiannya melalui mekanisme internal terlebih dahulu (penyelenggara pelayanan publik yang dilaporkan). Apabila laporan tersebut tidak mendapatkan

penyelesaian sebagaimana mestinya, baru bisa disampaikan kepada Ombudsman. Oleh karena itu, sebaiknya ditambahkan ketentuan yang mengatur penanganan cepat terhadap laporan masyarakat yang mengalami maladministrasi dalam pelayanan publik. Karena Ombudsman berpotensi digugat dengan adanya aturan Pasal 46 ayat (2) tersebut.

Rekomendasi : Ubah

Pasal 46 ayat (2) sebaiknya direvisi, sehingga berbunyi:

Ombudsman wajib menyelesaikan pengaduan masyarakat apabila pengadu menghendaki penyelesaian pengaduan tidak dilakukan oleh penyelenggara **karena tidak mendapatkan penyelesaian sebagaimana mestinya.**

5) Pasal : BAB VII PENYELESAIAN PENGADUAN
Bagian Kesatu Pengaduan

Dimensi : Kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Ketepatan

Analisis :

Istilah Pengadu dan Teradu dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, berbeda di Pelapor dan Terlapor dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008.

Rekomendasi : Ubah

Sebaiknya istilahnya disamakan saja, karena substansinya adalah adanya masyarakat yang mengalami maladministrasi dalam pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik.

6) Pasal :

Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4

(3) Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik.

(4) Pembentukan perwakilan ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan
Variabel : Aspek rasio beban dan manfaat (*cost and benefit ratio*)
Indikator :

Perhitungan manfaat harus lebih besar daripada beban/biaya atau Nilai rasio *benefit* terhadap *cost* harus di atas angka 1 ($B/C > 1$).

Analisis :

Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ini mengamanatkan pembentukan perwakilan Ombudsman di daerah, bahkan perumusan normanya menggunakan kata wajib (*Ombudsman wajib membentuk perwakilan di daerah yang bersifat hierarkis untuk mendukung tugas dan fungsi ombudsman dalam kegiatan pelayanan publik*), dan disertai dengan batasan waktu (*dilakukan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak undang-undang ini diundangkan*). Lebih lanjut penjelasan Pasal 46 ayat 3 menjelaskan bahwa perwakilan di daerah merupakan perwakilan yang dibentuk di ibukota provinsi atau ibukota kabupaten/kota yang dipandang perlu dan pembentukan dimaksud harus memperhatikan aspek efektivitas, efisiensi, kompleksitas dan beban kerja. Terkait dengan amanat pembentukan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota ini diatur pula pada Pasal 5 undang-undang Ombudsman, yang menyebutkan bahwa Ombudsman dapat mendirikan perwakilan Ombudsman di provinsi dan/atau kabupaten/kota, dan ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan pelaksana mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan Ombudsman di daerah sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat 2 dan Pasal 43 ayat 1 UU Ombudsman ini telah diterbitkan, yakni dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Pembentukan, Susunan, dan Tata Kerja Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Di Daerah. Berdasarkan PP tersebut Ombudsman RI telah membentuk Perwakilan Ombudsman RI di 34 Provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota belum ada perwakilan yang dibentuk. Mengingat jangka waktu pembentukan perwakilan yang telah lewat, banyaknya jumlah kabupaten/kota di Indonesia, yakni

416 kabupaten, 98 kotamadya, serta besarnya potensi beban anggaran yang dibutuhkan untuk pembentukan perwakilan ombudsman di kabupaten/kota, maka sebaiknya pembentukan perwakilan Ombudsman cukup dilakukan pada tingkat provinsi yang wilayah kerjanya mencakup kabupaten/kota dalam Provinsi tersebut. Hal ini juga mempertimbangkan konsep negara kesatuan dimana Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang diantaranya bertugas membina, mengawasi, dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hal ini juga mempertimbangkan adanya lembaga ombudsman daerah dan lembaga ombudsman swasta yang telah terbentuk di beberapa daerah, serta adanya ketentuan pasal 39 ayat 3 UU Pelayanan Publik yang mengatur bahwa masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik. Artinya pengawasan terhadap pelayanan publik dapat dilakukan secara inklusif, tidak secara eksklusif oleh Ombudsman RI saja. Jadi urgensi pembentukan perwakilan Ombudsman RI pada tingkat kabupaten/kota tidak terlalu signifikan.

Rekomendasi : Ubah

Ketentuan Pasal 5 ayat 2 dan Pasal 43 ayat 1 UU Ombudsman dan Pasal 46 ayat 3 dan ayat 4 UU Pelayanan Publik terkait pembentukan perwakilan Ombudsman di kabupaten/kota diubah. Dengan demikian pembentukan perwakilan Ombudsman cukup dilakukan pada tingkat Provinsi.

7) Pasal :

Pasal 46 ayat 5

Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Kewenangan

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hal yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewenangan yang berbeda

Analisis :

Berdasarkan Pasal 46 ayat 5 Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa Ombudsman wajib melakukan mediasi dan konsiliasi dalam menyelesaikan pengaduan atas permintaan para pihak, namun ketentuan Pasal 8 ayat 1 huruf e UU Ombudsman mengatur bahwa mediasi dan konsiliasi dapat dilakukan atas permintaan para pihak. Adanya pertentangan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian, apakah mediasi dan konsiliasi hanya dapat dilakukan atas permintaan para pihak, atau justru wajib dilaksanakan oleh Ombudsman meskipun tidak dimintakan oleh para pihak. Oleh karena itu perlu dilakukan penyesuaian agar memperjelas pelaksanaan mediasi dan konsiliasi oleh Ombudsman RI.

Rekomendasi : Ubah

Perlu dilakukan penyesuaian Pasal 46 ayat 5 Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dengan Pasal 8 ayat 1 huruf e UU Ombudsman.

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) merupakan dasar pelaksanaan manajemen ASN. UU ASN ini menggunakan pendekatan *Performance-based Bureaucracy*, yakni Pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. UU ASN ini dibentuk dalam rangka pembangunan aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lahirnya UU ASN ini juga dilatarbelakangi oleh kondisi pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara yang dinilai belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Skor *Government Effectiveness Indonesia* yang dirilis oleh *World Bank* pada tahun 2017 menunjukkan nilai 0.04 (-2.5 lemah; 2.5 kuat), yakni peringkat ke 84 dari 193 Negara. Nilai tersebut mengalami kenaikan secara fluktuatif sejak berada pada skor terendah (-0.71 poin) pada tahun 1996, namun secara keseluruhan masih jauh dari skor maksimal, yakni 2.5. Meskipun menunjukkan tren positif dengan adanya peningkatan skor, namun tetap perlu dilakukan perbaikan pada kualitas pelayanan publik, kualitas ASN dan independensi dari tekanan politik, kualitas perumusan kebijakan, dan tingkat komitmen pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan publik.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan

hari tua, dan perlindungan. Sedangkan Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Sejak diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014, dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa kendala dan permasalahan, diantaranya masih adanya peraturan pelaksana UU ASN yang belum diterbitkan. Selain itu terdapat pula permasalahan terkait dengan status kepegawaian pada lembaga non-struktural.

Selain itu terdapat pula permasalahan terkait dengan status kepegawaian pada lembaga non-struktural, permasalahan terkait urgensi Komisi ASN, permasalahan penerapan sistem merit, potensi tumpang tindih kewenangan antar kementerian dan lembaga yang memiliki tugas dan fungsi terkait manajemen ASN, Permasalahan terkait Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dan pengembangan kariernya, permasalahan terkait pemetaan distribusi ASN pusat dan daerah, serta permasalahan terkait batas usia pensiun ASN.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap UU ASN ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi. Total rekomendasi terhadap UU ASN ini adalah sebanyak 10 (sepuluh) rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada UU ASN ini, dinilai sangat krusial, karena mencakup dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (5 temuan berdampak signifikan), dimensi potensi disharmoni (2 temuan berdampak signifikan), dan kejelasan rumusan (1 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan jumlah dan dampak dari temuan tersebut maka tindak lanjut perubahan UU ASN ini masuk dalam kategori mendesak, artinya perlu dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

1) Pasal :

Pasal 6

Pegawai ASN terdiri atas:

- a. PNS; dan
- b. PPPK.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Sumber Daya Manusia

Indikator : Terpenuhinya kapasitas, integritas dan kualitas SDM yang dibutuhkan dalam menerapkan pengaturan dalam peraturan

Analisis :

Pasal 6 UU ASN ini belum mencakup jenis kepegawaian di luar PNS dan PPPK yang memiliki fungsi di luar kesekretariatan pada Lembaga Non Struktural dan Lembaga Negara. Contohnya seperti Asisten Ombudsman, sebagian Asisten Komisioner KASN, Pegawai KPK (sebelum perubahan UU KPK), dan tenaga ahli pada Setjen DPR. Setidaknya ada dua model utama sistem manajemen kepegawaian yang dibentuk berdasarkan karakteristik kelembagaan lembaga yang bersangkutan.

1. *Model Penggabung*

Model penggabungan ini diterapkan pada pegawai tetap komisi seperti yang yang tertuang didalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 tahun 2005 Tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Komisi Pemberantasan Korupsi jo Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2017. Kelebihan dari sistem ini adalah, model pengelolaan sumber daya manusia komisi terintegrasi sebagai sebuah kesatuan terkait dengan *capacity building*, renumerasi. Komisi terjaga independensinya. Sebelum adanya Undang-undang KPK yang baru.

2. *Model Terpisah*

Model terpisah ini diterapkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2012 Tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia di Ombudsmn Republik Indonesia. Dimana ada pemisahan secara jelas antara PNS yang berada di bawah kesekjenan yang mengacu pada UU ASN dan Asisten Ombudsman sebagai entitas terpisah yang tidak masuk kategori Pegawai Tetap dan tidak menerima tunjangan di luar gaji dan insentif. Model ini menyebabkan terjadinya disparitas antara manajemen Sumber Daya Manusia keasistenan dan PNS di kesekjenan. Munculnya dualisme kepemimpinan antara PNS di satu sisi yang berada di bawah kesekjenan dengan Asisten dan Kepala Perwakilan yang berada di bawah Pimpinan Ombudsman Republik Indonesia.

Terhadap adanya dua model jenis kepegawaian pada lembaga Lembaga Non Struktural dan Lembaga Negara tersebut, maka status kepegawaian Non ASN pada lembaga-lembaga tersebut harus diubah menjadi ASN. Pada praktiknya sering terjadi dalam proses pemeriksaan atau penilaian, bila pejabat yang melakukan pemeriksaan atau penilaian tersebut lebih rendah pangkat/golongannya maka akan mengalami kesulitan atau hambatan.

Rekomendasi :

Status kepegawaian Non ASN pada lembaga-lembaga tersebut perlu diubah menjadi ASN

2) Pasal :

Pasal 27

KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan PUU

Variabel : Politik penganggaran dan pembiayaan

Indikator : Ketercukupan anggaran dan biaya

Analisis :

Berdasarkan pasal 30 UU ASN, Fungsi KASN adalah untuk mengawasi pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah. Fungsi pengawasan ini sebenarnya dilakukan juga oleh Instansi pembina melalui inspektorat, namun KASN diperlukan sebagai pengawas yang independen. Kehadiran KASN merupakan bagian dari penerapan *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama diperlukan adanya aparatur yang independen dan a-politis agar dapat menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik secara professional dan tanpa intervensi dari kekuatan politik. Di beberapa negara, seperti India, Filipina, dan Srilangka, otoritas itu berada pada lembaga yang diatur dalam konstitusi. Independensi yang memadai dari lembaga ini diperlukan agar manajemen ASN bebas dari intervensi lembaga legislatif maupun eksekutif. Untuk itu,

perlu dibentuk suatu komisi yang independen. Tanpa netralitas dan independensi, pengawasan akan tumpul karena diwarnai oleh konflik kepentingan, dan keberpihakan. Maka lembaga pengawasan yang mandiri dan profesional menjadi kunci agar pengawasan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu keberadaan KASN sebagaimana yang diatur dalam UU ASN sudah tepat. Namun diperlukan penguatan kelembagaan Komisi ASN agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik, diantaranya adalah dengan menyelesaikan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- *Kepegawaian dan Keuangan belum Mandiri karena masih menginduk ke Kemenpan-RB*
- *Sebagai Lembaga Non struktural posisi Asisten Komisi masih belum jelas, belum disetarakan dengan Eselon II*
- *Sulit nya Kenaikan Pangkat di KASN*
- *Tunjangan kinerja yang rendah (45%) menyebabkan ASN enggan pindah ke KASN kecuali ASN yang baru atau terkena masalah di instansi asal*
- *PPK sering tidak mengacuhkan Rekomendasi KASN dan diberi Peringatan akhir.*

Rekomendasi :

Perlu penguatan kelembagaan Komisi Aparatur Sipil Negara agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik.

3) Pasal :
Pasal 51

Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek Pengawasan

Indikator : Adanya instrument Monitoring dan Evaluasi

Analisis :

Pengawasan penerapan sistem merit dilakukan oleh KASN. Dalam praktiknya sistim ini belum konsisten diterapkan. Misalnya dalam pengisian jabatan jabatan administrator dan pengawas belum dilakukan dengan seleksi terbuka secara internal dengan mempertimbangkan *talent pool* (daftar kumpulan pegawai yang memiliki kompetensi) yang ada.

Rekomendasi :

Perlu mendorong peningkatan penerapan pelaksanaan sistem merit dengan melakukan seleksi terbuka secara internal pada jabatan administrator dan pengawas.

4) Pasal :

Pasal 71 ayat 1 (1)

Untuk menjamin keselarasan potensi PNS dengan kebutuhan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan perlu disusun pola karier PNS yang terintegrasi secara nasional.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek operasional atau tidaknya peraturan

Indikator : Pengaturan dalam peraturan masih belum dilaksanakan secara efektif

Analisis :

Dalam pasal ini maupun di penjelasannya, pasal 71 ayat 1 tidak menegaskan pembentukan pola karir PNS yang terintegrasi secara nasional seperti apa yang diinginkan dan mekanisme atau seperti apa pelaksanaannya, apakah perlu dibuat cetak biru masing-masing instansi sesuai visi dan misi ataukah disesuaikan dengan Rencana Kerja Pemerintah atau Kebijakan Pembangunan Pemerintahan (perlu diingat, biasanya pola penerapan kebijakan pemerintahan didasarkan pada saat kampanye pilpres). Bisa dipahami hal demikian tidak selalu menjadi baku ketika pemerintahan berganti. Tentu, setiap pemerintahan yang diberi amanat oleh rakyat pasti akan merealisasikannya dalam kebijakan pemerintahan sesuai janji kampanye.

Rekomendasi :

Perlu segera diselesaikan pembuatan pola karir nasional dalam bentuk kebijakan atau peraturan menteri. Maka dengan demikian, dalam penjelasan pasal yang dimaksud perlu ada potret yang jelas terkait pola karir nasional

5) Pasal :

Pasal 126

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai korps profesi Pegawai ASN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Wadah pegawai, sebagai tempat berhimpun

Indikator : Organisasi PNS yang sudah eksis

Analisis :

Selama ini Organisasi PNS dikenal dengan Korpri, setelah berlakunya UU ASN 5 tahun yang lalu, organisasi yang menaungi ASN belum terbentuk karena mandat pembentukan Peraturan Pemerintah tentang korps profesi Pegawai ASN belum dilaksanakan. Korpri memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan profesi yang lain. Karakter ini terkait dengan peran ASN sebagai perekat dan pemersatu bangsa dan bebas dari perilaku politik. Oleh karena itu akan lebih tepat jika Korpri dikelola secara kedinasan. Namun demikian, Korpri perlu proaktif terlibat dalam penyusunan kebijakan mengenai ASN dalam rangka memperjuangkan hak anggotanya.

Rekomendasi :

Perlu segera menetapkan Peraturan Pemerintah tentang korps profesi Pegawai ASN. Perlu dipertimbangkan lebih matang posisi Korps ASN apakah di dalam atau diluar kedinasan.

6) Pasal :

Pasal 134

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Dimensi : Potensi Disharmoni Pengaturan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Tepat

Analisis :

Sebagaimana diketahui, peraturan pelaksana dari UU ASN yang pertama diterbitkan pasca lahirnya UU ASN Tahun 2014 adalah PP Tentang Manajemen PNS, Nomor 11 Tahun 2017 dan PP Tentang

Manajemen PPPK Tahun 2018. Dengan kata lain, merujuk pada pasal 134, ke dua PP ini sangat riskan dilakukan uji materil.

Rekomendasi : Ubah

Perintah pembentukan peraturan pelaksana tidak perlu dirumuskan dengan pembatasan tenggat waktu

7) Pasal :

Pasal 140

KASN dibentuk paling lama 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan

Dimensi : Potensi Disharmoni Pengaturan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Tepat

Analisis :

UU ASN disahkan tanggal 15 januari 2014, sedangkan KASN dibentuk melalui perpres 118 tahun 2014 tanggal 30 september 2014. Dengan kata lain, telah lewat 2 (dua) bulan pembentukan KASN dari yang ditetapkan pada pasal 140.

Rekomendasi : Ubah

Perintah pembentukan kelembagaan KASN tidak perlu dirumuskan dengan pembatasan tenggat waktu

6. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Sebagai negara hukum, penyelenggaraan pemerintahan juga harus berdasarkan prinsip-prinsip hukum dalam menjalankan kedaulatan rakyat, tidak berdasarkan kekuasaan yang melakat pada kedudukan penyelenggara pemerintah. Oleh karenanya, Indonesia adalah *rechtstaat*, bukan *machtstaat*. Prinsip hukum dan kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini harus merefleksikan Ideologi negara, yaitu Pancasila. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dalam rangka menjalankan amanat Alinea IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Penyelenggaraan Pemerintahan dalam sebuah negara hukum sudah seharusnya memiliki Undang-Undang yang menjadi pedoman umum (hukum administrasi pemerintahan) bagi para penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya. Tiga komponen dasar hukum tersebut administrasi meliputi:

1. Hukum untuk penyelenggaraan pemerintahan (*het recht voor het besturen door de overheid; recht voor het bestuur: normering van het bestuursoptreden*)
2. Hukum oleh pemerintah (*het recht dat uit dit bestuur onstaat; recht van het bestuur: nadere regelgeving, beleidsregels, concrete bestuursbesluiten*)
3. Hukum terhadap pemerintah yaitu hukum yang menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindakan pemerintah (*het recht tegen het bestuur*)¹⁵.

Tentu saja UU Administrasi Pemerintahan tersebut harus yang sesuai dengan ketatanegaraan Indonesia yang ada dalam konstitusi. Berdasarkan dimensi ketepatan jenis Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan ini sudah tepat dituangkan dalam Undang-Undang (UU). Namun demikian, melihat luas dan kompleksnya pengaturan dalam UU ini, dan hal ini menyangkut asas-asas hukum administrasi negara, misalnya mengenai sumber-sumber kewenangan, bagaimana kewenangan dilaksanakan, bagaimana sebuah keputusan

15 Hadjon, Philipus M., dkk., *Op.Cit*, hlm. 19.

diambil, bagaimana diskresi dapat digunakan, dan harus berorientasi pada keberpihakan dan pelayanan warga masyarakat, maka terdapat beberapa temuan dari ketentuan yang ada. Temuan ini didasarkan pada analisis dan evaluasi yang dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pokja Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Tata kelola Pemerintahan.

Di antara temuan yang signifikan pada Pasal 53 ayat (4), yang secara tidak langsung menegaskan Pasal 53 ayat (3). Pasal 53 (3) menegaskan diakuinya prinsip fiktif positif, yaitu bahwa suatu permohonan dianggap dikabulkan secara hukum jika dalam waktu 10 hari permohonan telah diterima secara lengkap oleh Badan/pejabat Pemerintahan. Sedangkan Pasal 53 ayat (4) memberikan peluang bagi ketidakpastian penerapan prinsip fiktif positif sebagaimana disebutkan dalam ayat (3). Namun demikian, berdasarkan fakta di lapangan, memang terdapat beberapa kasus yang memang diperlukan putusan pengadilan, contohnya, kasus yang terkait dengan tanah sengketa. Sehingga norma ini masih diperlukan, namun perlu dipertegas/dipilah, permohonan apa yang masih dibutuhkan putusan pengadilan. Hal ini juga sejalan dengan Putusan MK No. 77/PUU-XV/2017, yang dalam pertimbangan hukumnya, menyatakan bahwa Pasal 53 ayat (3) menegaskan bahwa apabila Badan/Pejabat Pemerintah tidak menetapkan/melakukan tindakan dalam waktu yang ditentukan, maka permohonan dianggap serta merta dikabulkan secara hukum. Hal demikian dikenal dengan prinsip fiktif-positif. Pengakuan prinsip ini dalam rangka membangun budaya melayani yang baik bagi warga masyarakat. Bahwa eksistensi Pasal 53 ayat (5) yang menyatakan Pengadilan wajib memutuskan permohonan paling lama 21 hari sejak permohonan diajukan adalah demikian adanya, dan merupakan klenjutan tahapan dan proses ayat sebelumnya, untuk memperoleh keputusan dan/ atau ketetapan dari pejabat tata usaha negara. Fiktif-positif merupakan kebalikan dari fiktif-negatif, di mana kewenangan ini ada pada pengadilan TUN untuk memeriksa dan memutus penerimaan permohonan, untuk selanjutnya pengadilan memerintahkan agar badan atau pejabat TUN menerbitkan keputusan dan/atau melakukan tindakan Badan/pejabat pemerintahan. Oleh karenanya, untuk menghindari *dispute* terhadap Pasal 53 ayat (3) ini, perlu dipertegas/dipilah, dalam norma atau dalam penjelasannya, permohonan apa yang masih dibutuhkan putusan pengadilan.

Berdasarkan dari hasil analisis dan evaluasi terhadap beberapa Pasal dalam UU No. 30 tahun 2014 ini, maka rekomendasi secara umum bagi Undang-Undang ini adalah bahwa Undang-Undang ini perlu diubah agar lebih sempurna, terutama pada pasal-pasal sebagaimana tertuang dalam matriks di bawah ini. Mengingat jumlah rekomendasi terhadap pasal-pasal ini tidak lebih dari 50 % dari jumlah Pasal yang ada (jumlah Pasal dalam Undang-Undang ini sebanyak 89 Pasal), dan rekomendasi dari pasal lebih banyak yang berdimensi Kejelasan Rumusan, Disharmoni antarpasal dan efektivitas, bukan Dimensi Pancasila (bobot nilai bagi analisis norma yang bertentangan dengan Dimensi Pancasila adalah yang paling besar), maka tindak lanjut dari perubahan terhadap undang-undang ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

1) Pasal :

Pasal 6 ayat (2) huruf c:

Menetapkan Keputusan berbentuk tertulis atau elektronik dan/atau menetapkan Tindakan.

Pasal 1 angka 11:

Keputusan Berbentuk Elektronik adalah Keputusan yang dibuat atau disampaikan dengan menggunakan atau memanfaatkan media elektronik

Pasal 1 angka 9 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara:

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

Dimensi: Potensi Disharmoni Peraturan

Variabel : Penegakan hukum

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai aspek penegakan hukum yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memiliki hukum acara yang berbeda

Analisis :

Pasal 6 ayat 2 c memperluas pengertian dari keputusan, karena menyatakan keputusan dapat berbentuk tertulis atau elektronik, sedangkan UU 51/2009 ini hanya mengenal keputusan tertulis dan tidak mengenal keputusan elektronik.

Rekomendasi :

Perlu ada sinkronisasi antara UU 30/2014 dengan UU 51/2009 sehingga keputusan elektronik yang diatur dalam UU 30/2014 dapat diakomodasi

2) Pasal :

Pasal 5:

Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan:

- a) *asas legalitas;*
- b) *asas perlindungan terhadap hak asasi manusia; dan*
- c) *AUPB*

Pasal 7 ayat (1):

Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan administrasi Pemerintahan sesuai dengan:

- a) *ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- b) *kebijakan pemerintahan; dan*
- c) *AUPB.*

Dimensi : Potensi Disharmoni Peraturan

Variabel : Kewajiban

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat, tetapi memberikan kewajiban yang berbeda

Analisis :

Bila ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dimaknai sama dengan asas legalitas, maka nampak ada ketidaksinkronan, karena adanya penggunaan frasa kebijakan pemerintahan. Dalam Penjelasan dinyatakan sebagai cukup jelas. Ketidaksinkronan

ini semakin nampak bila dihubungkan dengan Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan wewenang wajib berdasarkan:

- a) *peraturan perundang-undangan; dan*
- b) *AUPB.*

Rekomendasi :

Dalam penjelasan pasal perlu didefinisikan arti kebijakan pemerintah

3) Pasal :

Pasal 14 ayat (6):

Dalam hal pelaksanaan Wewenang berdasarkan Mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan Mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan.

Dimensi: Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel :

- a. Aspek operasional atau tidaknya peraturan
- b. Aspek Standar Operasional Pelaksana

Indikator :

Tidak tersedia rincian atau indikator tentang kategori “ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan”

Analisis :

Ketentuan tentang delegasi dalam UU AP dapat dimaknai positif, karena memastikan bahwa kewenangan yang didelegasikan itu harus dilaksanakan secara efektif, bila tidak, maka dapat ditarik kembali. Mandat dapat dicabut sewaktu-waktu, tapi delegasi tidak. Mandat bukan bagian dari lahirnya kewenangan. Namun perlu memperjelas indikator ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan, agar pelaksanaannya dapat dilakukan dengan baik.

Rekomendasi : Ubah

4) Pasal :

Pasal 53 ayat (4):

Pemohon mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Penjelasan: cukup jelas

Sudah di uji materil MK, namun ditolak

Dimensi : Kesesuaian Norma dengan Asas
Kejelasan Rumusan

Variabel : Ketertiban dan Kepastian Hukum
Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator :

Tidak ditemukan ketentuan mengenai prosedur yang tidak jelas dan efisien.

Jelas dan Tegas

Analisis :

Ayat (3) dari pasal ini adalah pengaturan yang menegaskan prinsip fiktif positif, yaitu bahwa suatu permohonan dianggap dikabulkan secara hukum jika dalam waktu 10 hari permohonan telah diterima secara lengkap oleh Badan/pejabat Pemerintahan. Namun ayat (4) memberikan peluang bagi ketidakpastian penerapan prinsip fiktif positif sebagaimana disebutkan dalam ayat (3). Ada dua persoalan dalam ketentuan ayat (4) ini. Pertama, berdasarkan Dimensi Asas Kepastian, seluruh ketentuan ini berpotensi menegasikan ketentuan ayat (3), karena dapat ditafsirkan bahwa prinsip fiktif positif ini tidak perlu diterapkan, karena harus diajukan permohonan ke pengadilan terlebih dahulu untuk dapat menerapkan ketentuan ayat (3). Kedua, berdasarkan dimensi Kejelasan Rumusan ketentuan ayat (4) ini tidak jelas, karena tidak memiliki operator norma, yang berfungsi untuk memastikan norma tersebut dapat diterapkan. Operator norma tersebut dapat berupa kata 'dapat', 'wajib', 'harus'. Dengan adanya operator norma tersebut, maka pengajuan permohonan ke pengadilan ini dapat dipastikan pelaksanaannya. Jika dipelajari dari sejarah pembahasan Pasal ini, ketentuan ayat (3) semula berbunyi "...dapat dianggap dikabulkan secara

hukum". Namun kata 'dapat' ini diusulkan untuk dihapus untuk menghindari ketidakpastian, akhirnya kata 'dapat' dihapuskan dari ketentuan ayat (3) sehingga norma ini menjadi pasti, yaitu permohonan pasti dianggap dikabulkan. Hal ini menunjukkan bahwa prinsip fiktif positif ini memang sejak awal diharapkan untuk diterapkan dalam UU ini.

Rekomendasi : Dicabut

5) Pasal :

Pasal 63 ayat (4):

Keputusan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya alasan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Penjelasan: cukup jelas

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan

Variabel : Aspek penegakan hukum

Indikator : Rumusan sanksi yang tidak tegas

Analisis :

Berdasarkan Dimensi Efektivitas Pelaksanaan, ketentuan ayat (4) ini tidak efektif, karena tidak diikuti dengan sanksi jika ketentuan ini dilanggar. Berdasarkan Dimensi Kejelasan Rumusan, ketentuan ayat (4) ini juga tidak efisien/hemat kalimat, sebab keberadaannya tidak memberikan akibat hukum yang pasti. Pada hakekatnya dasar pertimbangan untuk mengubah keputusan adalah jika ditemukan kesalahan konsideran, redaksional, perubahan dasar hukum, dan fakta baru. Ayat (3) sudah menentukan bahwa perubahan keputusan ini dapat dilakukan oleh pejabat yang membuat keputusan tersebut. Tanpa adanya ayat (4) yang menentukan jangka waktu pelaksanaan perubahan, perubahan ini dapat dilakukan sejak ditemukan empat persoalan tersebut ditentukan dalam ayat (1). Ayat (4) akan bermakna jika diikuti dengan sanksi ketika ditemukan masalah, namun pejabat pemerintah tidak melakukan perubahan hingga jangka waktu yang ditentukan (lima hari sejak ditemukan alasan perubahan)

Rekomendasi :

Dicabut atau dapat dipertahankan dengan menambahkan ketentuan sanksi administratif, jika batas waktu perubahan dilanggar.

6) Pasal :

Pasal 64 ayat (2):

Dalam hal Keputusan dicabut, harus diterbitkan Keputusan baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Tidak subjektif

Analisis :

Pencabutan suatu keputusan hendaknya dapat dibuka kemungkinan untuk tidak dikeluarkan keputusan baru, jika tidak dibutuhkan lagi. Artinya pencabutan keputusan, dapat diikuti dengan dikeluarkannya keputusan penggantinya (jika masih diperlukan), atau dicabut saja, tanpa digantikan dengan yang baru. Hal ini bisa terjadi, mengingat dalam ayat (3) pencabutan juga dapat dilakukan atas perintah pengadilan. Jika pengadilan memerintahkan untuk dicabut, tanpa ada pengganti keputusan tersebut, maka ayat (2) dari Pasal 64 akan menjadi tidak bermakna.

Rekomendasi : Ubah

Ayat (2): diubah dengan mengganti operator norma dari 'harus' menjadi 'dapat'.

Pasal :

Pasal 64 ayat (4):

Keputusan pencabutan yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan Atasan Pejabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dan huruf b dilakukan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak ditemukannya dasar pencabutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan

Variabel : Aspek penegakan hukum

Indikator : Rumusan sanksi yang tidak tegas

Analisis :

Agar dapat efektif diterapkan, diperlukan ketentuan sanksi administratif ketika ketentuan jangka waktu pencabutan ini dilanggar

Rekomendasi : Ayat (4): ditambahkan sanksi administratif jika jangka waktu dilanggar

7) Pasal :

Pasal 66 ayat (2):

Dalam hal Keputusan dibatalkan, harus ditetapkan Keputusan yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pembatalan dan memperhatikan AUPB.

Ayat (3):

Keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh:

- a) Pejabat Pemerintahan yang menetapkan Keputusan;
- b) Atasan Pejabat yang menetapkan Keputusan; atau
- c) atas putusan Pengadilan.

Ayat (5):

Keputusan pencabutan yang dilakukan atas perintah Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf c dilakukan paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak perintah Pengadilan tersebut, dan berlaku sejak tanggal ditetapkan keputusan pencabutan.

Dimensi : Kejelasan Rumusan
Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata
Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Tidak subjektif
Tepat

Analisis :

- a. Pasal 64 mengatur tentang pencabutan keputusan, sedangkan Pasal 66 mengatur tentang pembatalan keputusan, namun secara substansi, alasan dilakukannya pembatalan dan pencabutan tidak ada bedanya. Kedua pasal ini menghendaki

dikeluarkannya keputusan baru untuk menggantikan keputusan yang dicabut atau dibatalkan tersebut [Pasal 64 ayat (2) dan Pasal 66 ayat (2)]. Berdasarkan Dimensi Kejelasan rumusan, kedua pasal ini tidak efektif (dalam arti tidak hemat kata). Idealnya, dua pasal berbeda mengandung makna yang dapat dibedakan antara satu dan yang lainnya.

- b. Perbedaan yang dapat dilihat di antaranya:
 1. pada ayat (3) penulisan kata ‘oleh’ disebutkan sebelum tabulasi, sedangkan pada Pasal 64 ayat (3), dalam tabulasi;
 2. pada ayat (3) huruf c menggunakan istilah ‘atas putusan Pengadilan’, sedang pada Pasal 64 ayat (3) huruf c menggunakan ‘atas perintah Pengadilan’;
 3. ada ketentuan kewajiban mengumumkan di media massa, untuk pembatalan keputusan yang menyangkut kepentingan umum [ayat (6)].
- c. Terhadap ayat (2), pada hakekatnya sama dengan analisis terhadap Pasal 64 ayat (2), bahwa hendaknya dibuka kemungkinan untuk tidak mengeluarkan pengganti keputusan yang dibatalkan, jika memang sudah tidak diperlukan lagi, atau atas dasar Keputusan Pengadilan yang tidak memerintahkan untuk dikeluarkan pengganti keputusan dimaksud.
- d. Perlu penyempurnaan rumusan tabulasi pada huruf c. Pada ayat (5) ada kesalahan penulisan, kata ‘pencabutan’ seharusnya tertulis ‘pembatalan’ dan kata ‘atas perintah Pengadilan’ untuk konsistensi seharusnya tertulis ‘karena putusan Pengadilan’.
- e. Pada ayat (5) ada kesalahan penulisan, kata ‘pencabutan’ seharusnya tertulis ‘pembatalan’ dan kata ‘atas perintah Pengadilan’ untuk konsistensi seharusnya tertulis ‘karena putusan Pengadilan’.

Rekomendasi : Ubah

Ayat (2): diubah dengan mengganti operator norma dari ‘harus’ menjadi ‘dapat’.

Ayat (3): diubah dengan menyempurnakan rumusan pasal pada tabulasi huruf c, mencabut ‘atas’.

Ayat (5): diubah dengan menyempurnakan rumusan pasal agar konsisten.

8) Pasal :

Pasal 69:

Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengubah Keputusan atas permohonan Warga Masyarakat terkait, baik terhadap Keputusan baru maupun Keputusan yang pernah diubah, dicabut, ditunda atau dibatalkan dengan alasan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (1), Pasal 64 ayat (1), Pasal 65 ayat (1), dan Pasal 66 ayat (1).

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Efisien

Analisis :

Pengubahan terhadap keputusan yang sudah diubah, dicabut atau dibatalkan tidak diperlukan, karena keputusan yang dimaksud sudah tidak berlaku. Pengubahan atas permohonan warga masyarakat dapat dilakukan terhadap keputusan yang sedang berlaku. Dengan demikian ketentuan pasal ini cukup berbunyi seperti “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengubah Keputusan atas permohonan Warga Masyarakat terkait”.

Rekomendasi : Ubah

9) Pasal :

Pasal 71:

- a. Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan apabila:
 - a. terdapat kesalahan prosedur; atau
 - b. terdapat kesalahan substansi.
- b. Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
 - a. tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
 - b. berakhir setelah ada pembatalan.
- c. Keputusan pembatalan dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan.

- d. Penetapan Keputusan baru sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kewajiban Pejabat Pemerintahan.
- e. Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Efisien

Analisis :

Ketentuan ini berpotensi *redundant* dengan Pasal 66. Pembatalan Keputusan dapat dilakukan atas dasar *self assessment*, permohonan masyarakat maupun putusan Pengadilan. Untuk itu agar kalimat dalam pasal-pasal ini efektif, perlu diintegrasikan antara Pasal 66 dan Pasal 71 sehingga ketentuan mengenai pembatalan Keputusan dapat dilakukan sendiri oleh Badan/Pejabat Pemerintahan maupun atas dasar permohonan warga masyarakat dan karena putusan Pengadilan.

Rekomendasi : Ubah

Diubah dengan mengintegrasikan Pasal 66 dengan Pasal 71.

10) Pasal :

Pasal 80:

- a. Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Pasal 9 ayat (3), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 36 ayat (3), Pasal 39 ayat (5), Pasal 42 ayat (1), Pasal 43 ayat (2), Pasal 44 ayat (3), Pasal 44 ayat (4), Pasal 44 ayat (5), Pasal 47, Pasal 49 ayat (1), Pasal 50 ayat (3), Pasal 50 ayat (4), Pasal 51 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66 ayat (6), Pasal 67 ayat (2), Pasal 75 ayat (4), Pasal 77 ayat (3), Pasal 77 ayat (7), Pasal 78 ayat (3), dan Pasal 78 ayat (6) dikenai sanksi administratif ringan.
- b. Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1), Pasal 25 ayat (3), Pasal 53 ayat (2), Pasal 53 ayat (6), Pasal 70 ayat (3), dan Pasal 72 ayat (1) dikenai sanksi administratif sedang.

- c. Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 42 dikenai sanksi administratif berat.
- d. Pejabat Pemerintahan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau ayat (2) yang menimbulkan kerugian pada keuangan negara, perekonomian nasional, dan/atau merusak lingkungan hidup dikenai sanksi administratif berat.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Kesesuaian dengan sistematika dan teknik penyusunan PUU

Indikator : Perumusan sanksi administrasi dan sanksi keperdataan sesuai dengan petunjuk.

Analisis :

Mengacu pada petunjuk No. 64 dan 65 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa substansi yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

Rekomendasi : Cabut

Dicabut, dengan mengintegrasikan rumusan sanksi pidana dalam pasal-pasal yang memberikan sanksi tersebut.

7. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Pengelolaan ASN diperlukan untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dalam dasar hukum berikut ini membahas bagaimana jiwa korps dan kode etik yang diterapkan terhadap pegawai negeri sipil. Jiwa korps bagi pegawai negeri sipil adalah rasa kesatuan dan persatuan, kebersamaan, kerja sama, tanggung jawab, dedikasi, disiplin, kreativitas, kebanggaan dan rasa memiliki organisasi pegawai negeri sipil dalam negara kesatuan republik Indonesia, pengertian tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil (PP 42 Tahun 2004). Kode etik merupakan bentuk aturan tertulis melalui kesepakatan bersama berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan ketika dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menangani berbagai macam tindakan secara umum yang dinilai menyimpang dari kode etik tersebut.

Kode etik maupun jiwa korps digunakan dalam upaya untuk mendorong bentuk perilaku tertentu oleh pegawai. Pedoman etika berupaya memberikan panduan tentang nilai dan pilihan untuk memengaruhi pengambilan keputusan. Dalam Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa Kode Etik Pegawai Negeri Sipil adalah pedoman sikap, tingkah laku, dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil di dalam melaksanakan tugasnya dan pergaulan hidup sehari-hari. Pada bab II terkait Pembinaan Jiwa Korps Pegawai Negeri Sipil Pasal 2 menyatakan Pembinaan jiwa korps Pegawai Negeri Sipil meningkatkan perjuangan, pengabdian, kesetiaan dan ketaatan Pegawai Negeri Sipil kepada negara kesatuan dan Pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pada Pasal 3 Pembinaan jiwa korps Pegawai Negeri Sipil bertujuan untuk :

- a. membina karakter/watak, memelihara rasa persatuan dan kesatuan secara kekeluargaan guna mewujudkan kerja sama dan semangat pengabdian kepada masyarakat serta meningkatkan kemampuan, dan keteladanan Pegawai Negeri Sipil;
- b. mendorong etos kerja Pegawai Negeri Sipil untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang bermutu tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, dan abdi masyarakat;

- c. menumbuhkan dan meningkatkan semangat, kesadaran, dan wawasan kebangsaan Pegawai Negeri Sipil sehingga dapat menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 6 PP 42 Tahun 2004 mengatur tentang Nilai-nilai Dasar yang harus dijunjung tinggi oleh Pegawai Negeri Sipil meliputi: a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; c. semangat nasionalisme; d. mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi atau golongan; e. ketaatan terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan; f. penghormatan terhadap hak asasi manusia; g. tidak diskriminatif; h. profesionalisme, netralitas, dan bermoral tinggi; i. semangat jiwa korps.

Dalam pelaksanaan tugas kedinasan dan kehidupan sehari-hari setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara, dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dalam berorganisasi, dalam bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini. Pasal 13 PP 42 Tahun 2004 mengatur pembentukan kode etik dan kode perilaku masing-masing instansi yang disesuaikan dengan karakteristik instansi dan organisasi profesi. Hal ini dilakukan untuk mempermudah dalam penerapan kode etik yang disesuaikan dengan culture kerja pada masing-masing instansi. Pada pasal 14 PP 42 Tahun 2004 mengatur agar setiap peraturan yang dibuat oleh masing-masing instansi tidak boleh bertentangan dengan peraturan kode etik yang diautr dalam PP 42 Tahun 2004. Hal ini dimaksudkan agar peraturan yang berlaku dimasing-masing instansi dapat selaras dengan peraturan kode etik secara nasional. Sedangkan sanksi yang diatur dalam PP 42 Tahun 2004 diatur dalam Pasal 15 dan 16. Pada pasal 15 PP 42 Tahun 2004 diatur bahwa setiap pelanggaran etika yang dilakukan oleh ASN maka akan dikenakan sanksi moral. Dalam hal ini sanksi moral dibuat secara tertulis dan dinyatakan oleh pejabat pemina kepegawaian. Sedangkan dalam pasal 16 PP 42 Tahun 2004 Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran kode etik selain dikenakan sanksi moral sebagaimana dimaksud dalam pasal 15 ayat 3 PP 42 Tahun 2004, dapat dikenakan tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan, atas rekomendasi majelis kode etik.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terhadap PP Nomor 42 Tahun 2004 ini ditemukan permasalahan pokok, yakni:

1. PP 42 Tahun 2004 menjelaskan mengenai Jiwa Korp seorang PNS, belum mencakup ASN secara penuh. Sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) tidak hanya mengatur kode etik yang berlaku bagi PNS saja, namun bagi ASN secara keseluruhan. Hal ini disebutkan dalam Pasal 5 UU ASN, yang membahas secara lebih mendalam mengenai kode etik dan kode perilaku ASN. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, PP dipakai acuan bagi pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh seorang ASN. Sebelum dikeluarkan peraturan terbaru mengenai kode etik ASN, penerapan PP 42 Tahun 2004 terhadap ASN berpotensi bermasalah dari segi kekuatan hukum mengikatnya.
2. PP 42 Tahun 2004 ini sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Pengaturan Kode Etik untuk keseluruhan yaitu ASN, baik PNS maupun PPPK.
3. Terkait Korps ASN belum tercakup dalam PP 42 Tahun 2004.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan agar Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil ini dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah baru yang mencakup ASN, termasuk PNS. Total rekomendasi terhadap Peraturan Pemerintah adalah sebanyak 1 rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada PP 42 Tahun 2004 ini dinilai sangat krusial, yakni mencakup dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (1 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan dampak dari temuan tersebut maka tindak lanjut dari perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil ini masuk dalam kategori sangat mendesak, yakni diprioritaskan untuk segera ditindaklanjuti pada tahun anggaran berikutnya, sehingga perlu dimasukkan dalam Program Penyusunan Peraturan Pemerintah tahun 2020.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil.

- 1) Pasal** : Judul
Pembinaan Jiwa Korps dan Kode etik PNS
- Dimensi** : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan
- Variabel** : Aspek Relevansi dengan situasi saat ini
- Indikator** :
Pengaturan dalam peraturan masih relevan untuk diberlakukan secara efisien.
- Analisis** :
Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak berlaku lagi dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil ini sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Pengaturan Kode Etik untuk keseluruhan yaitu ASN, baik PNS maupun PPPK. PP 42 Tahun 2004 mengatur dua materi muatan, yakni Kode etik dan Korpri. UU ASN sudah mengatur kode etik dan kode perilaku ASN, dan tidak mengamanatkan pembentukan PP Kode Etik. Sementara susbtansi korpri akan diatur dengan RPP Korps ASN sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 126 ayat 4 UU ASN. Oleh karena itu PP Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil ini direkomendasikan untuk dicabut dan diganti dengan PP baru.
- Rekomendasi** : Cabut
PP ini perlu diganti dengan PP yang baru sesuai amanat UU ASN.

8. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah

Dalam sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia, yang dianut adalah konsep SPI menurut kerangka COSO (*Comittee of Sponsoring Organization of The Treadway Commision*), yang dikenal dengan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Setiap pimpinan instansi diwajibkan menyelenggarakan kegiatan pengendalian atas keseluruhan kegiatannya, mulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, sampai dengan pertanggungjawaban¹⁶. Penerapan sistem ini dimaksudkan untuk memberi keyakinan memadai bahwa penyelenggaraan kegiatan pada suatu Instansi Pemerintah dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif, melaporkan pengelolaan keuangan negara secara andal, mengamankan aset negara, dan mendorong ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Pengaturan terkait Sistem Pengendalian Intern Pemerintah ini diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah¹⁷.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (PP SPIP) ini melaksanakan amanat Pasal 58 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk mencapai pengelolaan keuangan negara yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Secara umum norma pengaturan dalam PP SPIP hanya memiliki permasalahan dalam hal kejelasan rumusan, dan efektivitas pelaksanaannya. Beberapa permasalahan tersebut di antaranya:

- a. masih terdapatnya disparitas interpretasi, bahwa KPK dan BUMN sebagai objek pengawasan BPKP atau tidak, sedangkan dalam rumusan norma Pasal 1 secara tegas menyebutkan bahwa SPIP adalah sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan pusat dan daerah. Pemerintahan pusat termasuk di dalamnya lembaga non kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

16 Sudin Siahaan, *Loc. Cit.* hlm. 59.

17 *Ibid.*

- b. Belum jelasnya pihak mana yang menjadi telaah sejawat dari BPKP, dalam menjaga mutu hasil audit BPKP
- c. Belum jelasnya pola koordinasi antara auditor intern di instansi pemerintah dengan BPKP, karena tidak memberikan pengaturan yang memadai mengenai bentuk/cara koordinasi antara BPKP dengan Itjen/nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota.
- d. Ketiadaan *reward dan punishment* yang dilaksanakan dengan konsisten dan tidak tebang pilih.

Berdasarkan dari hasil analisis dan evaluasi terhadap beberapa Pasal dalam Peraturan Pemerintah ini, maka rekomendasi secara umum bagi PP SPIP ini adalah bahwa PP SPIP ini perlu diubah agar lebih sempurna, terutama pada pasal-pasal sebagaimana tertuang dalam tabel di bawah. Dari seluruh Pasal yang ada (61 pasal), hanya empat pasal yang memiliki rekomendasi. Dua pasal direkomendasikan untuk disempurnakan pada bagian penjelasannya, dua pasal direkomendasikan untuk mrm bust SOP yang jelas, lengkap dan benar-benar dilaksanakan, serta satu rekomendasi untuk pelaksanaan *reward and punishment* secara konsisten dan tidak tebang pilih, dalam rangka efektivitas pelaksanaannya. Ditinjau dari jumlah pasal dan dampak yang ditimbulkan tersebut, maka tindak lanjut terhadap Peraturan Pemerintah ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

1) Pasal : Judul PUU
Konsiderans
Dasar Hukum

Dimensi : Ketepatan Jenis PUU
Variabel : Melaksanakan ketentuan UU
Indikator : Diperintahkan secara tegas.
Analisis :

PP ini melaksanakan amanat Pasal 58 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang berbunyi: “Sistem

pengendalian intern sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”

Rekomendasi : Sudah tepat dituangkan dalam PP

2) Pasal :

Pasal 1 Angka 2:

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP, adalah Sistem Pengendalian Intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 1 Angka 9:

Lembaga adalah organisasi non-kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan kalimat, bahasa, istilah, kata yang jelas

Indikator : Tidak menimbulkan multitafsir

Analisis :

Dalam implementasinya, masih ada perbedaan penafsiran mengenai lembaga mana saja yang dapat diaudit oleh aparat pengawasan intern Pemerintah (dalam hal ini BPKP). Hal ini disebabkan oleh pengaturan yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2, bahwa SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Ketentuan ini tidak menyebutkan lembaga non-kementerian lain sebagai objek pengawas intern pemerintah.

Sedangkan Pasal 1 angka 9 menyebutkan apa yang dimaksud dengan Lembaga adalah organisasi non-kementerian negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, interpretasi yang berbeda muncul, ada yang menafsirkan bahwa BUMN dan KPK juga termasuk dalam objek pengawasan, sementara juga

ada yang berpendapat hanya instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah saja (sepaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2) yang menjadi objek pengawasan, sedangkan BUMN dan KPK tidak termasuk di dalamnya.

Rekomendasi : Ubah

Perlu menambahkan keterangan dalam Penjelasan dengan memperjelas cakupan objek pengawasan, agar tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda.

3) Pasal :

Pasal 53 ayat (3):

Standar audit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah

Dimensi : Kejelasan Rumusan

Variabel : Penggunaan kalimat, bahasa, istilah, kata yang jelas

Indikator : Tidak menimbulkan multitafsir

Analisis :

Untuk mempertegas standar auditor yang mana yang akan dipakai, perlu diperjelas dalam penjelasan, sehingga tidak membuka peluang untuk terjadinya standar ganda. Diusulkan agar dalam penjelasan menyatakan bahwa yang dimaksud standar audit adalah yang disusun oleh organisasi profesi auditor intern pemerintah. Saat ini telah disusun standar audit yang dikeluarkan oleh Asosiasi Auditor Intern Pemerintah (AAIPI), yang merupakan organisasi bagi wadah para auditor intern pemerintah di lingkungan Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP).

Rekomendasi : Ubah

Perlu ditambahkan keterangan dalam Penjelasan Pasal 53

4) Pasal :

Pasal 55 ayat (1):

Untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan intern pemerintah, secara berkala dilaksanakan telaahan seawat.

Pasal 55 ayat (2):

Pedoman telaahan sejawat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh organisasi profesi auditor

Dimensi : Dimensi Efektivitas Pelaksanaan PUU

Variabel :

- Aspek koordinasi kelembagaan
- Aspek SOP

Indikator :

- Kelembagaan yang melaksanakan harus jelas dan tidak tumpang tindih.
- Ketersediaan SOP yang jelas, lengkap, dan benar-benar diterapkan.

Analisis :

- Pasal 5 ayat (1) yang mengatur telaah sejawat adalah dalam rangka menjaga mutu audit intern pemerintah. Namun perlu kejelasan pihak yang tepat untuk menjadi peer review dari BPKP.
- Saat ini AAIPi sudah mengeluarkan pedoman Telaah Sejawat. Oleh karenanya, penunjukan profesi auditor yang addressatnya sangat umum dalam ayat (2) perlu dilokalisir, sehingga hanya menunjuk pada pedoman yang disusun oleh organisasi profesi auditor intern Pemerintah.

Rekomendasi :

Perlu ditindaklanjuti dengan SOP yang jelas, lengkap, dan benar-benar diterapkan, untuk menjaga mutu hasil audit.

5) **Pasal** : Pasal 49

Dimensi : Dimensi Efektivitas Pelaksanaan PUU

Variabel :

- Aspek koordinasi kelembagaan
- Aspek SOP

Indikator :

- Kelembagaan yang melaksanakan harus jelas dan tidak tumpang tindih.
- Ketersediaan SOP yang jelas, lengkap, dan benar-benar diterapkan.

Analisis :

Model koordinasi antara auditor intern di instansi pemerintah dengan BPKP perlu diperjelas. Karena walaupun Pasal 49 ayat (2) menyebutkan objek pengawasan dari BPKP, namun pada ayat berikutnya tidak memberikan pengaturan yang memadai mengenai bentuk/cara koordinasi antara BPKP dengan Itjen/ nama lain yang secara fungsional melaksanakan pengawasan intern, inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota. Hal ini diperlukan untuk menghindari disharmoni kewenangan antara BPKP dan inspektorat. Sebagaimana diketahui, saat ini ada beberapa instansi pengawas, yaitu BPK sebagai eksternal auditor, BPKP sebagai internal auditor, BAWASDA sebagai internal auditor dari daerah, Irjen adalah internal auditor dari Kementerian serta inspektorat provinsi dan inspektorat kabupaten/kota sebagai auditor internal dari pemerintah daerah. Oleh karenanya, perlu norma pengaturan yang lebih jelas mengenai model koordinasi antara BPKP dengan inspektorat pada masing-masing instansi.

Rekomendasi :

Perlu ditindaklanjuti dengan SOP yang jelas, lengkap dan benar-benar diterapkan, untuk menghindari tumpang tindih kewenangan antara BPKP dan inspektorat.

5) Pasal : -**Dimensi :** Dimensi Efektivitas Pelaksanaan PUU**Variabel :** Aspek penegakan hukum**Indikator :** Kepatuhan penyelenggara**Analisis :**

Reward and punishment system yang tidak dilaksanakan secara konsisten dan tidak tebang pilih menjadi penyebab pelaksanaan tugas dan fungsi di unit kerjanya tidak optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan tersebut mengisyaratkan bahwa jika dilaksanakan dengan baik dan benar, SPIP akan memberi jaminan dimana seluruh penyelenggara kegiatan pemerintahan, mulai dari pimpinan hingga pegawai di instansi pemerintah, akan melaksanakan tugasnya dengan jujur dan taat pada peraturan. Akibatnya, tidak akan terjadi penyelewengan yang dapat menimbulkan kerugian negara.

Ini dapat dibuktikan, misalnya, melalui laporan keuangan pemerintah yang andal dan mendapat predikat Wajar Tanpa Pengecualian.

Rekomendasi :

Perlu dilaksanakan *reward and punishment* secara konsisten dan tebang pilih

9. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah guna mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang makmur dan sejahtera sehingga dalam pekerjaannya dituntut untuk mengedepankan nilai-nilai profesionalitas, akuntabilitas dan integritas. Selain mengedepankan nilai-nilai sebagaimana dimaksud, seorang PNS juga menjadi contoh dalam rangka persatuan bangsa. Pada tahun 2014 pemerintah merasa bahwa pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum didasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi, sehingga perlu diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Dalam rangka menjalankan UU ASN tersebut perlu dibentuk peraturan pemerintah yang mengatur ketentuan lebih lanjut. Terdapat 9 (sembilan) peraturan pemerintah yang diamanatkan untuk mengatur ketentuan lebih lanjut dari UU ASN antara lain:

1. RPP Manajemen PNS (sudah ditetapkan dengan PP No. 11 Tahun 2017);
2. RPP Manajemen PPPK (sudah ditetapkan dengan PP No. 49 Tahun 2018);
3. RPP Penilaian Kinerja;
4. RPP Disiplin PNS;
5. RPP Penggajian dan Tunjangan;
6. RPP Pensiun dan Jaminan Hari Tua;
7. RPP Korps Profesi Pegawai ASN;
8. RPP BPASN;
9. RPP Kode etik dan kode perilaku.

Dari kesembilan peraturan pemerintah yang akan menjadi ketentuan lebih lanjut dari UU ASN adalah Rancangan Peraturan Pemerintah terkait Disiplin. Pengaturan terkait Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya telah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP 53 tahun 2010) yang menggantikan peraturan pemerintah terdahulu yaitu Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pembentukan Peraturan PP 53 tahun 2010 ini merupakan

amanat ketentuan Pasal 30 Undang-Undang no. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Adapun alasan pembentukan peraturan pemerintah ini adalah untuk mewujudkan PNS yang handal, profesional, dan bermoral sehingga diperlukan peraturan disiplin PNS yang dapat dijadikan pedoman dalam menegakkan disiplin, menjamin terpeliharanya tata tertib dan kelancaran pelaksanaan tugas serta mendorong PNS untuk lebih produktif berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja.

Dalam pelaksanaannya selama 9 (sembilan) tahun, PP 53 tahun 2010 ini telah menjadi pedoman bagi Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugasnya sebagai aparat. Dengan diterbitkannya UU ASN yang pada ketentuan Pasal 86 mengamanatkan agar ketentuan lebih lanjut mengenai disiplin diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah maka diperlukan adanya penggantian atas PP 53 tahun 2010 oleh karena adanya perbedaan rezim pengaturan dimana PP 53 tahun 2010 merupakan turunan dari Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan sebagai langkah peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Terlebih dengan adanya perubahan zaman dan pola kerja pemerintahan yang mengarah dinamis, tidak lagi kaku (*office hour*). Pola kerja Aparatur Sipil Negara akan dirancang lebih dinamis dan flexible layaknya perusahaan swasta yang mengedepankan output pekerjaan dibandingkan dengan jumlah waktu kerja yang dihabiskan dikantor.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka terdapat beberapa pasal yang bermasalah oleh karena bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya dan tidak bersesuaian dengan perkembangan zaman yang ada. Adapun uraian pokok ketentuan Pasal yang dinilai bermasalah adalah pada Pasal 1. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan bahwa PP 53 tahun 2010 ini perlu dicabut dan diganti dengan yang baru sebagaimana amanat UU ASN. Total rekomendasi terhadap PP 53 tahun 2010 ini adalah sebanyak 2 rekomendasi. Adapun temuan permasalahan yang diulas adalah terkait permasalahan disharmoni pengaturan (1 temuan berdampak signifikan) dan efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (1 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan jumlah temuan dan dampak atas temuan tersebut, maka tindak lanjut dari perubahan PP 53 tahun 2010

ini masuk dalam kategori sangat mendesak, yakni diprioritaskan untuk segera ditindaklanjuti pada tahun anggaran berikutnya, sehingga perlu dimasukkan dalam Program Penyusunan Peraturan Pemerintah tahun 2020.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

1) Pasal :

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Dimensi : Dimensi Efektivitas Pelaksanaan PUU

Variabel : Aspek relevansi dengan situasi saat ini

Indikator :

Pengaturan dalam peraturan kurang relevan untuk diberlakukan secara efisien

Analisis :

Dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) yang pada ketentuan Pasal 86 UU ASN tersebut mengamanatkan agar ketentuan lebih lanjut mengenai disiplin diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah maka diperlukan adanya penggantian atas PP No. 53 Tahun 2010 oleh karena adanya perbedaan rezim pengaturan dimana PP No. 53 Tahun 2010 merupakan turunan dari Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan sebagai langkah peningkatan disiplin Pegawai Negeri Sipil. Terlebih dengan adanya perubahan zaman dan pola kerja pemerintahan yang mengarah dinamis, tidak lagi kaku (*office hour*). Pola kerja Aparatur Sipil Negara akan dirancang lebih dinamis dan *flexible* layaknya perusahaan swasta yang mengedepankan output pekerjaan dibandingkan dengan jumlah waktu kerja yang dihabiskan dikantor

Rekomendasi : Cabut

PP ini perlu diganti dengan PP yang baru sesuai amanat UU ASN.

2) Pasal :

Pasal 1 ayat 1

“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah PNS Pusat dan PNS Daerah”

Dimensi : Dimensi potensi disharmonisasi

Variabel : Didefinisikan

Indikator : Adanya peraturan yang telah mengatur secara jelas mengenai PNS

Analisis :

Dalam rezim UU ASN telah merubah aktor penjalan roda pemerintahan, yang mana PNS tidak lagi menjadi aktor tunggal melainkan terdapat pihak lain yang diakui dan dilindungi keberadaannya dalam pemerintahan yaitu PPPK. PNS dan PPPK merupakan bagian dari ASN. UU ASN telah melakukan perubahan definisi PNS sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) yang megatur: *“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”*.

Rekomendasi : Ubah

“Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan”.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS) ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. PP Manajemen PNS ini dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Manajemen PNS yang berdasarkan Sistem Merit, sehingga diharapkan dapat menghasilkan PNS yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam rangka pelaksanaan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Adapun ruang lingkup pengaturan manajemen PNS dalam Peraturan Pemerintah ini berisi ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan.

Dalam pelaksanaan PP Manajemen PNS ini ditemukan beberapa permasalahan yang perlu menjadi fokus perbaikan, yakni diantaranya pengaturan terkait penyusunan kebutuhan PNS, pengaturan terkait pendidikan dan pelatihan CPNS, pengaturan terkait rangkap jabatan fungsional dan jabatan administrasi, serta pengaturan terkait usai pensiun. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap PP Manajemen PNS ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi. Total rekomendasi terhadap PP Manajemen PNS ini adalah sebanyak 14 (tujuh) rekomendasi. Temuan permasalahan yang diulas pada PP Manajemen PNS ini, dinilai cukup krusial, karena mencakup dimensi Pancasila (1 temuan berdampak signifikan), dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan (2 temuan berdampak kecil), dimensi efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan (2 temuan berdampak signifikan), dimensi potensi disharmoni (3 temuan berdampak signifikan), dimensi kejelasan rumusan (6 temuan berdampak signifikan). Berdasarkan jumlah dan dampak dari temuan tersebut maka tindak

lanjut terhadap PP Manajemen PNS ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

1) Pasal : Judul PUU
Konsiderans
Dasar Hukum

Dimensi : Ketepatan Jenis PUU

Variabel : Melaksanakan ketentuan UU

Indikator : Diperintahkan secara tegas.

Analisis :

Peraturan Pemerintah ini melaksanakan amanat Pasal 17, Pasal 18 ayat (4), Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 ayat (4), Pasal 57, Pasal 67, Pasal 68 ayat (7), Pasal 74, Pasal 78, Pasal 81, Pasal 85, Pasal 86 ayat (4), Pasal 89, Pasal 91 ayat (6), Pasal 92 ayat (4), dan Pasal 125 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Rekomendasi : Sudah tepat dituangkan dalam Peraturan Pemerintah

2) Pasal :
Pasal 21 angka (1)

Panitia seleksi nasional pengadaan PNS mengumumkan lowongan Jabatan PNS secara terbuka kepada masyarakat

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Akses Informasi Masyarakat

Indikator : Kemudahan akses informasi

Analisis :

Pengumuman lowongan Jabatan PNS memang perlu dilakukan secara terbuka kepada masyarakat, namun bentuk keterbukaan tersebut perlu diatur lebih tegas. Keterbukaan pengumuman lowongan tersebut perlu dilakukan secara pengumuman cetak dan elektronik. Hal ini mempertimbangkan adanya daerah yang belum terkoneksi internet dengan baik. Oleh karena itu

pengumuman tersebut wajib diumumkan melalui media cetak dan elektronik.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan lebih tegas terkait bentuk keterbukaan pengumuman lowongan Jabatan PNS, yakni wajib dilakukan secara cetak dan elektronik

3) Pasal :

Pasal 32

PPK mengumumkan pelamar yang dinyatakan lulus seleksi pengadaan PNS secara terbuka, berdasarkan penetapan hasil akhir seleksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31.

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Akses Informasi Masyarakat

Indikator : Kemudahan akses informasi

Analisis :

Pengumuman kelulusan seleksi memang perlu dilakukan secara terbuka, namun bentuk keterbukaan tersebut perlu diatur lebih tegas. Keterbukaan pengumuman kelulusan seleksi tersebut perlu dilakukan secara pengumuman cetak dan elektronik. Hal ini mempertimbangkan adanya daerah yang belum terkoneksi internet dengan baik. Oleh karena itu pengumuman tersebut wajib diumumkan melalui media cetak dan elektronik

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan lebih tegas terkait bentuk keterbukaan pengumuman kelulusan seleksi pengadaan PNS, yakni wajib dilakukan secara cetak dan elektronik

4) Pasal :

Pasal 34

Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) hanya dapat diikuti 1 (satu) kali.

Dimensi : Pancasila

Variabel : Keadilan

Indikator :

Adanya ketentuan yang jelas terkait dengan nilai-nilai keadilan, atau Tidak ditemuka ketentuan yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan

Analisis :

Pada praktiknya jarang ditemukan Calon Pegawai Negeri Sipil yang tidak lulus Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada Pasal 34 PP Manajemen ASN ini. Namun apabila terdapat kondisi tertentu yang menyebabkan Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat mengikuti Pendidikan dan pelatihan karena sakit atau berhalangan sementara, maka perlu pengaturan pengecualian terhadap ketentuan Pasal 34 ayat 4 ini.

Rekomendasi : Ubah

Perlu pengaturan pengecualian terhadap ketentuan Pasal 34 ayat 4 ini dalam hal Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat mengikuti Pendidikan dan pelatihan karena sakit atau berhalangan sementara

5) Pasal :

Pasal 74 angka (1)

Pengangkatan PNS ke dalam JF keahlian dan JF keterampilan dilakukan melalui pengangkatan:

- a. pertama;
- b. Perpindahan dari Jabatan lain; atau
- c. penyesuaian.

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Mekanisme/cara

Indikator :

Ada Pengaturan yang tidak konsisten/saling bertentangan antar pasal (dalam peraturan yang sama).

Analisis :

Pasal 74 angka (1) tidak menyebutkan mengenai pengangkatan dalam jabatan fungsional melalui promosi, padahal pengangkatan dalam jabatan fungsional melalui promosi tersebut diatur pada pasal 85 angka (1). Pasal 75 ayat 2, ayat 3, dan ayat 4 memang mengatur pengangkatan sebagaimana dimaksud pasal 85, namun

tidak secara tegas menyebutkan bahwa pengaturan tersebut adalah terkait dengan pengangkatan dalam jabatan fungsional melalui promosi. Oleh karena itu pengangkatan dalam jabatan fungsional melalui promosi perlu dicantumkan pada Pasal 74 ayat 1 sebagai salah satu cara/mekanisme pengangkatan dalam Jabatan Fungsional.

Rekomendasi : Ubah

Perlu menambahkan frasa: d. Promosi

6) Pasal : Pasal 99 angka 1 s.d 7

Tentang Instansi Pembina

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Koordinasi kelembagaan/tata organisasi

Indikator : Pembagian kewenangan dan tugasnya

Analisis :

Beberapa jabatan fungsional yang berada di Kementerian pengelolaannya dilakukan unit yang berbeda. Pengelolaan administrasi kepegawaian dilakukan oleh unit kerja yang menangani kepegawaian, sedangkan pengelolaan sumberdaya manusia dan pengembangan kompetensi dilakukan oleh Unit kerja yang menangani sumber daya manusia, lalu pengelolaan terkait bidang substantif dilakukan oleh unit kerja yang menangani bidang substantif. Dengan model pengelolaan terpisah-pisah seperti ini maka yang menjadi tantangannya adalah koordinasi antar pengelola, dan cenderung kurang efisien. Oleh karena itu pengelolaan jabatan fungsional sebaiknya disatukan agar lebih efisien dan terintegrasi seperti halnya pengelolaan jabatan fungsional di lembaga negara semacam LIPI.

Rekomendasi : Ubah

Perlu dibuatkan rumusan terkait pengelolaan jabatan fungsional yang terintegrasi dengan membentuk unit khusus untuk menangani pengelolaan jabatan fungsional dari hulu hingga hilir dalam satu instansi.

7) Pasal :

Pasal 100

Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas instansi pembina sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (3) dilakukan oleh Menteri

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Pengawasan

Indikator : Adanya instrument Monitoring dan Evaluasi.

Analisis :

Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas instansi pembina sebaiknya dilakukan melalui mekanisme audit pengelolaan tugas dan tanggung jawab pembinaan baik secara manual maupun elektronik sehingga ada tanggung jawab yang dibebankan kepada instansi pembina untuk meningkatkan kapasitas dan pengembangan kompetensi jabatan fungsioanal sehingga profesional

Rekomendasi : Tetap

Namun perlu dibuat pedoman mekanisme audit pengelolaan tugas dan tanggung jawab pembinaan baik secara manual maupun elektronik

8) Pasal :

Pasal 240

Batas Usia Pensiun bagi PNS yang menduduki JF yang ditentukan dalam Undang-Undang, berlaku ketentuan sesuai dengan Batas Usia Pensiun yang ditetapkan dalam Undang- Undang yang bersangkutan.

Dimensi : Potensi Disharmoni

Variabel : Hak

Indikator :

Adanya pengaturan mengenai hak yang berbeda pada 2 (dua) atau lebih peraturan setingkat

Analisis :

Lahirnya Undang-Undang 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi membuat peta usia pensiun PNS yang menjabat jabatan fungsional bertambah.

Undang-Undang 11 Tahun 2019 Tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi tersebut mengatur bahwa usia pensiun peneliti dan perekayasa adalah 58 tahun pada jenjang jabatan fungsional ahli pertama dan ahli muda, 65 tahun pada jenjang jabatan fungsional ahli madya, dan 70 tahun pada jenjang jabatan fungsional ahli utama. Keistimewaan masa pensiun yang diperpanjang ini dapat berpotensi menimbulkan diskriminasi terhadap jabatan fungsional lainnya. Oleh karena itu perlu ada penelitian atau kajian khusus terkait dengan masa pensiun ASN yang dikaitkan dengan kemampuan produktivitas berdasarkan kompetensi jabatannya.

Rekomendasi :

Perlu dibuat penelitian atau kajian khusus terkait usia produktif dan masa pensiun seorang ASN. Perlu ada Kebijakan umum mengenai masa pensiun ASN. Sebaiknya pengaturan masa pensiun ini diatur pada UU ASN.

11. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan

Sejak diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983, Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara pada Departemen Keuangan (DJPKN) ditransformasikan menjadi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, yakni sebuah lembaga pemerintah non-departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP tersebut adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Selanjutnya pada Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005.

Kemudian pada tahun 2014, dalam rangka meningkatkan kehandalan penyelenggaraan fungsi pengawasan intern dan kualitas sistem pengendalian intern dilakukanlah suatu penyempurnaan terhadap organisasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Setelah 5 tahun Implementasi Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa permasalahan, yakni tidak adanya penugasan kepada BPKP untuk menetapkan pedoman telaah sejawat dan mengawasi pelaksanaannya, tidak adanya penugasan kepada BPKP untuk menetapkan Standar Audit Intern Pemerintah (SAIP), serta permasalahan teknis perumusan norma.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan belum perlunya perubahan terhadap Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 ini, mengingat temuan yang ada tidak berdampak signifikan. Total rekomendasi terhadap Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 adalah sebanyak 4 rekomendasi. Adapun temuan permasalahan yang diulas pada Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 ini adalah permasalahan perumusan norma (2 temuan berdampak kecil) dan permasalahan efektivitas pelaksanaan peraturan

perundang-undangan (2 temuan berdampak kecil). Berdasarkan jumlah temuan dan dampak atas temuan tersebut, maka tindak lanjut terhadap Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 ini masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan.

Berikut ini temuan analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

1) Pasal : Bab I
Kedudukan, Tugas, dan Fungsi
Pasal 1

1. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, selanjutnya disingkat BPKP, merupakan aparat pengawasan intern pemerintah.
2. BPKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
3. BPKP dipimpin oleh seorang Kepala.

Dimensi : Dimensi Kejelasan Rumusan

Variabel : Kesesuaian dengan sistematika teknik penyusunan PUU

Indikator : Perumusan ketentuan umum

Analisis :

Sesuai dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Bab Ketentuan Umum, sistematika perumusan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang Diatur
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan Bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal. Lebih lanjut pada petunjuk nomor 98 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan
- c. pengertian atau definisi; dan/atau
- d. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau
- e. beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab

Namun pada ketentuan Pasal 1 Perpres tentang BPKP ini ketentuan umum yang berupa definisi BPKP dan singkatannya justru dimasukkan pada Bab Kedudukan, Tugas, dan Fungsi, sedangkan Bab Pendahuluan tidak ada. Perumusan seperti ini tidak tepat dan tidak sesuai dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang di Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang 15 tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketidaktepatan penyusunan tersebut juga terjadi pada Perpres No. 66 Tahun 2015 Tentang Badan Perencanaan Pembangunan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Badan Restorasi Gambut. Sedangkan penyusunan. Sedangkan contoh penyusunan yang benar adalah pada Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, dimana Ketentuan Umum dirumuskan pada Bab tersendiri

Rekomendasi : Ubah

Pengaturan yang berkaitan dengan defenisi dan singkatan dimasukkan pada Bab I Ketentuan Umum.

2) Pasal :

Bab IV Eselon, Pengangkatan, Dan Pemberhentian

Pasal 44 – pasal 47

Dimensi : Dimensi Kejelasan rumusan

Variabel : Penggunaan bahasa, istilah, kata

Indikator : Tepat

Analisis :

Sesuai dengan Pasal 131 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, terhadap jabatan PNS dilakukan penyetaraan:

- a. jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah nonkementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama;
- b. jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya;
- c. jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama;
- d. jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator;
- e. jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan
- f. jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana,
- g. sampai dengan berlakunya peraturan pelaksanaan mengenai Jabatan ASN dalam Undang Undang ini.

Lebih lanjut diatur pada Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil bahwa Jabatan PNS terdiri atas:

- a. Jabatan Administratif;
- b. Jabatan Fungsional; dan
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi.

Adapun pengaturan terkait jabatan ASN pada Perpres BPKP ini sudah tidak tepat lagi karena masih menggunakan istilah Eselon.

Rekomendasi : Ubah

Pengaturan terkait Jabatan ASN disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil

- 3) Pasal** : Ketentuan terkait telaah sejawat
Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan
Variabel : Aspek Koordinasi kelembagaan/tata organisasi
Indikator : Pembagian kewenangan dan tugas yang jelas
Analisis :

Berdasarkan Pasal 55 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, untuk menjaga mutu hasil audit aparat pengawasan intern pemerintah, secara berkala dilaksanakan telaahan sejawat. Sesuai dengan amanat Pasal 55 tersebut Asosiasi Auditor Intern Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Telaah Sejawat pada tahun 2014. Namun sebelumnya terkait dengan pelaksanaan telaah sejawat ini Kementerian Pemberdayaan Aparatur negara telah menerbitkan Peraturan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Pedoman Telaahan Sejawat Hasil Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah.

Sebagai aparat pengawasan intern pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, seharusnya pedoman telaah sejawat ditetapkan oleh BPKP, sementara BPKP melakukan telaah sejawat dengan aparat pengawasan intern pemerintah negara lain yang tergabung dalam *The Institute of Internal Auditor* (IIA). Oleh karena itu BPKP perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan pedoman telaah sejawat dan mengawasi pelaksanaannya.

Rekomendasi :

Perlu perubahan Pasal 55 ayat 2 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan pemberian penugasan kepada BPKP untuk menetapkan pedoman telaah sejawat dan mengawasi pelaksanaannya.

4) Pasal :

Ketentuan terkait Standar Audit Intern Pemerintah (SAIP)

Dimensi : Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Variabel : Aspek Koordinasi kelembagaan/tata organisasi

Indikator : Pembagian kewenangan dan tugas yang jelas

Analisis :

Berdasarkan Pasal 53 ayat 3 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Standar audit intern pemerintah disusun oleh organisasi profesi auditor dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Pengaturan ini dinilai kurang tepat karena organisasi profesi auditor bukanlah lembaga resmi pemerintahan. Sebagai perbandingan pada UU BPK diatur bahwa Standar Pemeriksaan Keuangan Negara ditetapkan oleh BPK. Oleh karena itu Standar audit intern pemerintah sebaiknya ditetapkan oleh BPKP sebagai APIP yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan tetap memperhatikan *Internal Audit Capability Model* (IACM) yang telah diakui oleh organisasi auditor internal dunia, The Institute of Internal Auditor (IIA).

Rekomendasi :

Perlu memberikan penugasan penetapan Standar Audit Intern Pemerintah (SAIP) kepada BPKP

BAB III

PENUTUP

A. SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan terhadap 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan yang menjadi objek analisis dan evaluasi hukum, maka disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Sebanyak 1 (satu) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori sangat mendesak untuk segera dilakukan perubahan, yakni Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) Sebanyak 2 (dua) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori mendesak untuk dilakukan perubahan, yakni:
 - (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
 - (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
- 3) Sebanyak 2 (dua) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori sangat mendesak untuk segera dilakukan pencabutan dan digantikan dengan Peraturan-Pemerintah yang baru, yakni:
 - (1) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil;
 - (2) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- 4) Sebanyak 6 (enam) peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori tidak mendesak, artinya dapat dipertahankan, namun terhadap beberapa pasal yang menjadi temuan perlu dilakukan penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut, yaitu:

- (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- (2) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman;
- (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- (4) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah;
- (5) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- (6) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan, maka berikut rekomendasi yang dihasilkan:

- 1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Keuangan hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
- 2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan direkomendasikan untuk segera diubah oleh Pemerintah c.q Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga perlu dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tahun 2020;
- 3) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
- 4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik direkomendasikan untuk diubah oleh Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga perlu

- diprioritaskan untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024;
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara direkomendasikan untuk diubah oleh Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sehingga perlu diprioritaskan untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024;
 - 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil direkomendasikan untuk segera dicabut dan diganti dengan Peraturan-Pemerintah yang baru oleh Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, agar pengaturannya mencakup Aparatur Sipil Negara secara keseluruhan, termasuk Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Sehingga rencana penggantian Peraturan Pemerintah ini perlu dimasukkan dalam Program Penyusunan Peraturan Pemerintah tahun 2020.
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan, atau dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
 - 9) Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil direkomendasikan untuk segera dicabut dan diganti dengan yang baru oleh Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sehingga rencana penggantian Peraturan Pemerintah ini perlu dimasukkan pada Program Penyusunan Peraturan Pemerintah tahun 2020;

- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi hendak melakukan perubahan terhadap Peraturan Pemerintah tersebut;
- 11) Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 Tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi terhadap pasal-pasal yang dievaluasi perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Keuangan hendak melakukan perubahan terhadap Peraturan Presiden tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2018*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2018.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2006.
- Dwiyanto Agus, *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Hadjon, Philipus M., dkk., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Triksakti, 2012.
- Marbun S.F, *Hukum Administrasi Negara II*, Jakarta: FH UII Press, 2013.
- Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Tahunan 2018 Ombudsman Republik Indonesia*, Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia, 2018.
- Ridwan Juniarso dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Bandung: Nuansa, 2013.
- Siahaan Sudin, *Menuju BPK Idaman*, Jakarta: Prenada Media Group, 2012
- Sulistiowati dan Nurhasan Ismail, *Penormaan Asas-Asas Hukum Pancasila (Dalam Kegiatan Usaha Koperasi dan Perseroan Terbatas)*, Yogyakarta: Gadjra Mada University Press, 2018.

B. Makalah/Jurnal/Penelitian:

- Universitas Indonesia – Center for Study of Governance and Administrative Reform (UI-CSGAR), “Anotasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, Jakarta, 2017.

Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Laporan Akhir Penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan”, Jakarta, 2018.

C. Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 – 2019.

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2018 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2019.

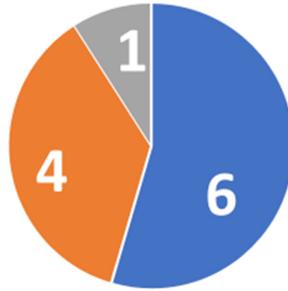
D. Internet:

https://www.theglobaleconomy.com/Indonesia/wb_government_effectiveness/ (diakses pada 23 Agustus 2019).

Dominikus Dalu Sogen, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b8ce6e75c63f/ajudikasi-khusus-ombudsman-vs-komitmen-pelayanan-publik-oleh--dominikus-dalu-sogen/> (diakses pada 17 September 2019)

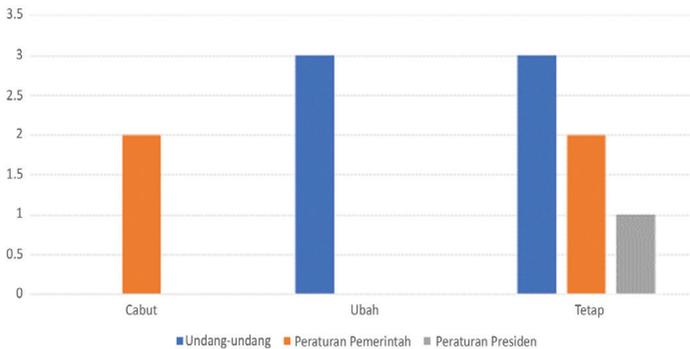
LAMPIRAN

Jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi objek analisis dan evaluasi hukum (Total 11 PUU)



■ Undang-undang ■ Peraturan Pemerintah ■ Peraturan Presiden

REKOMENDASI

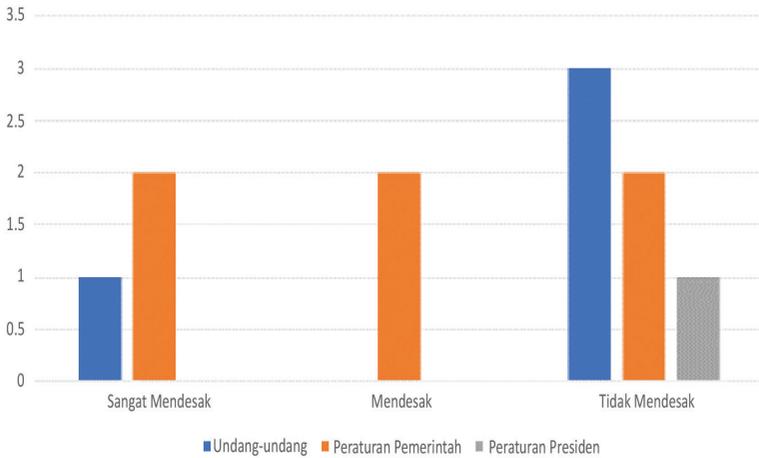


Cabut : 2

Ubah : 3

Tetap : 6

SIFAT TINDAK LANJUT REKOMENDASI



Sangat Mendesak : 3

Mendesak : 2

Tidak Mendesak : 6



BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
Jl. Mayjend Soetoyo No. 10 - Cililitan, Jakarta Timur
Telp : 62-218091908, 8002192
Faks : 62-218011753
Email : publikasihukum@jdihn.go.id
Laman : bphn.go.id | jdihn.go.id