

ISBN 978-623-7918-01-1



ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM TERKAIT PENGUATAN IDEOLOGI PANCASILA



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

**ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
TERKAIT PENGUATAN
IDEOLOGI PANCASILA**

**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 Rp1 00.000.000 (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 PENGUATAN
IDEOLOGI PANCASILA**

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
2020**

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Badan Pembinaan Hukum Nasional

Analisis Evaluasi Hukum Terkait Penguatan Ideologi Pancasila

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

xiv, 176 hlm.; 14,8 X 21 cm

ISBN 978-623-7918-01-1

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. Drs. Karjono Atmoharsono S.H.,M.Hum.

Pemimpin Umum Penerbitan

Drs. Yasmon, M.L.S.

Pimimpin 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 | jdih.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 ke hadirat Allah SWT atas izin dan kuasa-Nya, Analisis dan Evaluasi Hukum terkait penguatan ideologi Pancasila 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 penguatan ideologi Pancasila. Pokja melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: 9 (sembilan) Undang-Undang, 1 (satu) Peraturan Presiden, dan 1 (satu) Peraturan Menteri. Peraturan Perundang-undangan dalam Analisis dan evaluasi hukum ini dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kategori pengelompokan yaitu: kelompok otonomi daerah khusus/istimewa, kelompok penghormatan dan perlindungan HAM, serta kelompok pembentukan Peraturan perundang-undangan.

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-27.HN.01.01 Tahun 2019 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum terkait Penguatan Ideologi Pancasila, 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. Drs. Karjono Atmoharsono S.H.,M.Hum.
(Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)
- Sekretaris : Aisyah Lailiyah, S.H., M.H
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia)
- Anggota : 1. Putri Ade Norvita Sari, S.H., M.H.
(Badan Keahlian DPR RI);
2. Muhammad Waliyadin, S.H., M.Si.
(Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-
undangan, Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia);
3. Hartono (Kementerian Dalam Negeri);
4. Adzkar Ahsinin
(Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat);
5. Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia);
6. Soundy Wijaya, S.E.
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia);
7. Gunardi SA Lumbantoruan, S.H.
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia);
8. Oddie Faiz Guslan,S.H.
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia);
9. Diana Puji Ratna Kusuma Fitri,S.H.
(BPHN Kementerian Hukum
dan Hak Asasi Manusia).
- Sekretariat : Iis 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. Maria Farida, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia);
2. Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H, M.Hum (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia);
3. Prof. Dr. I Made Arya Utama, S.H., M.Hum (Fakultas Hukum Universitas Udayana);
4. I Made Suwandi, M.Soc, Sc., Ph.D. (Komisi Aparatur Sipil Negara);
5. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Jember);
6. Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Udayana);
7. Anggara Suwahju, S.H., M.H. (Institute for Criminal Justice Reform)

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 penguatan ideologi Pancasila.



Jakarta, November 2019

Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional

Liestianing Wulandari, S.H., M.H.





DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN	
KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI	xi
BAB I 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 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama	13
2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	35
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh	57
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan	61
5. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara	66
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan	74
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	103
8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.....	135
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	140
10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn	158

11. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat	164
BAB III PENUTUP	167
A. Simpulan	167
B. Rekomendasi	168
DAFTAR PUSTAKA	171
LAMPIRAN	175





BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila merupakan ideologi bangsa Indonesia yang menjadi dasar negara, pandangan hukum dan cita hukum (*rechttidee*) masyarakatnya dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, Pancasila juga sarat dengan penghargaan terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹ Hal yang sama pernah diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo di mana kedudukan Pancasila merupakan dasar dan sumber yang mengalirkan nilai, ide, tentang bagaimana masyarakat Indonesia hendaknya diorganisasikan.² Berdasarkan hal tersebut, maka Pancasila memiliki peran yang sangat strategis dalam proses *social engineering* terhadap sistem hukum bangsa Indonesia. Dalam kondisi yang demikian, eksistensi dan relevansi Pancasila dalam proses tersebut tidak secara otomatis terbangun, namun membutuhkan berbagai usaha untuk meneguhkan serta membumikannya dari masa ke masa. Politik hukum nasional dalam pembangunan harus mengarah pada tujuan negara dan dipandu oleh

-
- 1 Pujiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Pidana*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), Hal. 1
 - 2 Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), Hal. 124, selain itu Satjipto Rahardjo juga mengungkapkan mengenai Sistem Hukum Pancasila (SHP) yang sudah di amanatkan pada UUD 1945. Dimana penyusunan SHP dimulai dengan mengurai Pancasila ke dalam postulat hukum, kemudian postulat tersebut hendaknya disusun sedemikian rupa sehingga memungkinkan dan memudahkan orang untuk membuat atau menarik kaidah-kaidah hukum.

nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara.³

Hukum nasional yang dibangun perlu memperhatikan moral agama, menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, yang pada akhirnya bertujuan membangun keadilan sosial. Segala produk kebijakan publik dan perundang-undangan hendaknya dibentuk untuk menguatkan nilai Pancasila dan tujuan bernegara. Merujuk pada pentingnya peran hukum untuk menguatkan ideologi Pancasila setidaknya terdapat dua hal yang patut menjadi perhatian. Pertama, setiap produk hukum harus menjiwai dan merefleksikan nilai-nilai Pancasila; Kedua, setiap produk hukum harus bertujuan untuk menguatkan eksistensi Pancasila termasuk jika diperlukan melalui mekanisme penegakan hukum.

Dalam perkembangannya, sebagian produk hukum terutama peraturan perundang-undangan di Indonesia terkesan semakin menjauh dari pandangan Pancasila sebagai ideologi bangsa. Hal tersebut biasa disebut sebagai cacat ideologis. Cacat ideologis yang dimaksud adalah sebagian produk undang-undang dan peraturan pelaksanaannya hingga peraturan daerah di daerah-daerah terkesan tercerabut dari fakta keberagaman norma-norma lokal nusantara yang berlandaskan falsafah Pancasila.⁴

Selain masalah pada peraturan perundang-undangan banyak juga masalah pada masyarakat Indonesia itu sendiri seperti banyak muncul aliran-aliran radikal pada agama tertentu, dan beberapa organisasi masyarakat yang visi dan misinya tidak senafas dengan pandangan serta ideologi bangsa Indonesia yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini berimplikasi munculnya sikap intolelir atau kurangnya toleransi di dalam masyarakat kita serta diskriminasi terhadap ras, agama, golongan, atau etnis tertentu.

Maka berdasarkan penjelasan tersebut, perlu adanya penguatan terhadap ideologi Pancasila dalam sistem hukum nasional kita. Hal

3 Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, 2006

4 Ade Saptomo, *Akomodasi Keberagaman Nilai Sebagai Sumber Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada "Seminar Pembangunan Hukum Nasional 2019" di BPHN Kemenkumham RI tanggal 27 Juni 2019, Hal. 1

inilah yang menjadi salah satu fokus dari Badan Pembinaan Hukum Nasional pada tahun 2019 sehingga dibentuk kelompok kerja yang diberi tugas melaksanakan kegiatan analisis dan evaluasi hukum terkait penguatan ideologi Pancasila. Analisis dan evaluasi hukum merupakan upaya melakukan penilaian terhadap hukum, dalam hal ini peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif (*legal substance*), yang dikaitkan dengan struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

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 Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum. Penilaian ini meliputi: Dimensi Pancasila; Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan; Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan; Dimensi Kejelasan Rumusan; Dimensi Kesesuaian Norma dengan Asas Materi Muatan; dan Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan. Penilaian dilakukan secara komprehensif baik dari tataran normatif, maupun praksis. 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 penguatan Ideologi Pancasila. Adapun permasalahan dalam kegiatan ini adalah:

1. Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan apa saja yang terkait dengan penguatan ideologi Pancasila dan perlu dilakukan analisis dan evaluasi?
2. Bagaimana hasil analisis dan evaluasi hukum terhadap Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan terkait penguatan ideologi Pancasila, jika ditinjau dari penilaian kesesuaian dengan nilai-nilai Pancasila; ketepatan jenis Peraturan Perundang-undangannya; potensi tumpang tindih atau disharmoni;

- memenuhi 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 penguatan ideologi Pancasila dilaksanakan dengan tujuan, sebagai berikut:

1. Menginventarisasi peraturan perundang-undangan terkait penguatan Ideologi Pancasila 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-undangan; 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 hukum.

D. Ruang Lingkup Analisis dan Evaluasi Hukum

Ruang lingkup Analisis dan Evaluasi Hukum adalah mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penguatan ideologi Pancasila, 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.

Penilaian masing-masing dimensi dilakukan menurut variabel dan indikator sebagaimana Instrumen Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Lampiran Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum Nomor PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019, yang dikeluarkan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM. Penjelasan mengenai keenam dimensi penilaian tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penilaian Kesesuaian Norma dengan Nilai-Nilai Pancasila

Penilaian ini dilakukan untuk memastikan peraturan perundang-undangan dimaksud sudah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, yang secara derivatif dijabarkan ke dalam asas-asas umum materi muatan yang disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas-asas umum materi muatan yang harus tercermin atau tidak boleh disimpangi oleh norma-norma dalam peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:

a. Asas Pengayoman

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

b. Asas 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. Asas 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. Asas Kekeluargaan

Setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus

mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Asas 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. Asas 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. Asas Keadilan

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

h. Asas 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. Asas Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

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

j. Asas Keseimbangan, Keresasian 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 Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangn

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

3. Penilaian Potensi Disharmoni

Penilaian ini dilakukan dengan pendekatan normatif, terutama untuk mengetahui adanya potensi disharmoni pengaturan mengenai: 1) kewenangan, 2) hak dan kewajiban, 3) perlindungan, dan 4) penegakan hukum. Selain pendekatan normatif, penilaian pada dimensi ini juga dilakukan dengan pendekatan empirik, dengan meninjau dan menganalisis implementasi PUU, yang menimbulkan tumpang tindih/disharmoni pada penerapan PUU dimaksud.

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) UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan 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.

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 Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan 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 (*cost and benefit analysis/CBA*). 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 dari 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 3 (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 Penguatan Ideologi Pancasila. Dari hasil inventarisir awal sebanyak 21 (dua puluh satu) peraturan perundang-undangan, objek peraturan perundang-undangan yang diprioritaskan untuk dianalisis dan evaluasi adalah sebanyak 11 (sebelas) peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari: 9 (sembilan) Undang-Undang; 1 (satu) Peraturan Presiden, dan 2 (dua) Peraturan Menteri dibagi ke dalam tiga kelompok peraturan perundang-undangan yaitu: kelompok otonomi daerah khusus/istimewa, kelompok penghormatan dan perlindungan HAM, dan kelompok pembentukan Peraturan perundang-undangan dengan pengelompokan sebagai berikut

a. Kelompok Otonomi Daerah Khusus/Istimewa:

1. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Kelompok Penghormatan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)

5. Undang-Undang Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama
6. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara;
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan;
8. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan;
9. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat;

c. Kelompok Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
11. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn;

Pengelompokan ini perlu dilakukan untuk menentukan prinsip atau asas utama yang harus menjadi pegangan bagi tiap-tiap PUU, selain itu juga untuk menghindari penilaian PUU yang lepas dari konteks dan politik hukum yang ingin dicapai dari masing-masing kelompok PUU tersebut.

PUU pada Kelompok Otonomi Daerah khusus/istimewa, harus merefleksikan prinsip negara hukum dan negara kesatuan serta demokrasi, sebagai prinsip utamanya. Sedangkan politik hukum yang dibangun adalah dalam rangka melaksanakan Pasal 18B (1) UUD NRI Tahun 1945, yang mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Konstruksi kesepakatan yang diambil adalah, untuk melakukan *affirmative action* bagi daerah-daerah khusus dan istimewa, baik berdasarkan sejarah maupun kondisi yang dihadapi.

PUU pada Kelompok Penghormatan dan Perlindungan HAM, harus merefleksikan prinsip perlindungan dan jaminan terhadap HAM sebagai prinsip yang utama. Konstruksi politik hukum yang ingin dibangun adalah dalam rangka menjalankan Pasal 28 – Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan PUU pada kelompok pembentukan PUU harus merefleksikan prinsip pembentukan perundang-undangan yang baik, sebagai prinsip utamanya, dan politik hukum yang dikonstruksikan adalah untuk mencapai peraturan perundang-undangan yang sederhana, pasti, dan harmonis.

B. Hasil Analisis dan Evaluasi Hukum

1. UNDANG-UNDANG NOMOR 1/PNPS TAHUN 1965 TENTANG PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA

Undang-undang ini beberapa kali diajukan pengujian materilnya kepada Mahkamah Konstitusi, dapat dilihat dari Putusan Mahkamah Konstitusi pada perkara uji materil tahun 2009, 2012, 2017, 2018 dan 2019. Dari semua putusan tersebut, amar putusannya menolak atau tidak dapat menerima pengajuan pengujian materil tersebut. Putusan MK yang pertama terhadap pengujian UU ini adalah sebagaimana tertuang dalam **Putusan Mahkamah Konstitusi No. 140/PUU-VII/2009, yang menolak secara keseluruhan uji materil tersebut, dan menjadi acuan bagi putusan MK berikutnya. Disebutkan dalam pertimbangan hukumnya, bahwa dari sudut pandang HAM, kebebasan beragama yang diberikan kepada setiap manusia bukanlah merupakan kebebasan yang bebas nilai dan kebebasan *an sich*, melainkan kebebasan yang disertai dengan tanggung jawab sosial untuk mewujudkan HAM bagi setiap orang, sehingga negara memiliki peran sebagai penyeimbang antara hak asasi dan kewajiban dasar untuk mewujudkan HAM yang berkeadilan. Negara memiliki peran untuk memastikan bahwa dalam pelaksanaan kebebasan beragama seseorang tidak melukai kebebasan beragama orang**

lain. Di sinilah negara akan mewujudkan tujuannya yakni untuk mencapai kehidupan yang lebih baik (*the best life possible*), dan UU Pencegahan Penodaan Agama tidak sedikitpun mematikan kemajemukan agama yang ada dan tumbuh di Indonesia, karena semua penganut agama mendapat pengakuan dan jaminan perlindungan yang sama.

UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang, menjadi dasar perubahan pada KUHP, sehingga pasal penodaan agama ini disisipkan Pasal 156a pada Buku II tentang Kejahatan KUHP (*W.v.S*). Dalam rumusan pasal ini unsur objektif, yaitu perbuatan yang dilakukan harus dimaknai secara alternatif (huruf a atau b), bukan kumulatif.

Ada beberapa catatan yang menjadi pertimbangan bagi penyempurnaan UU ini ke depan, di antaranya:

- Dalam kasus penegakan hukum UU ini, ada 5 kategori jenis perbuatan penodaan agama yang didakwakan: (i) perbuatan, pernyataan lisan atau tertulis yang secara eksplisit ditujukan untuk menghina atau menyerang agama atau simbol-simbol yang disakralkan oleh suatu agama; (ii) perbuatan penyebarluasan publikasi suatu agama dengan perbuatan merendahkan atau menghina agama lain; (iii) penyebaran ajaran yang berbeda dari ajaran mainstream; (iv) “kesalahan” dalam menjalankan ritual keagamaan; dan (v) perbuatan-perbuatan lainnya yang didakwa sebagai sebagai penodaan agama.
- definisi dan cakupan penodaan agama secara luas dan tidak ada pembedaan yang jelas antara perbuatan “penodaan agama” dengan “aliran menyimpang.”
- Pengadilan juga masih sering melakukan kesalahan dalam menafsirkan unsur-unsur “dengan sengaja” dan “di muka umum.
- Tuduhan penodaan agama juga sering terjadi karena adanya intimidasi dan tekanan massa yang mempengaruhi lembaga penegak hukum untuk dapat bertindak netral dan objektif, serta mempengaruhi jalannya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*fair trial*).
- Untuk memenuhi unsur “dengan maksud” agar supaya

orang tidak menganut agama apapun juga yang bersendikan Ketuhanan YME, sebagaimana disebut dalam Pasal 4 huruf b UU ini (kedua unsur pidana yang disebutkan dalam Pasal 4 UU ini sifatnya kumulatif), seringkali pengadilan memanggil saksi ahli dari ahli agama tertentu, sedangkan yang tepat adalah saksi ahli psikologi.

- Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 merupakan peraturan yang berasal dari Penetapan Presiden yang dibentuk berdasarkan Surat Presiden Nomor 2262/HK/59 tentang Bentuk Peraturan-Peraturan Negara (tidak tercantum dalam UUD 1945).
- Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan juga Ketetapan MPRS Nomor XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966, maka segala Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden harus dilakukan evaluasi/peninjauan.
- Berdasarkan Pasal 2 dan Lampiran IIA Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, ditetapkan bahwa Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama ditetapkan sebagai Undang-Undang Kondisional. Undang-Undang Kondisional adalah Undang-Undang yang harus segera diganti atau diubah sehingga sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- Bahwa sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, sampai sekarang (2019) dengan berlakunya Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (50 tahun), Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama tersebut belum dilakukan perubahan atau penggantian. Dengan alasan tersebut, seharusnya Undang-Undang Nomor

1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama tersebut diajukan penggantian atau perubahannya, sehingga sesuai dengan ketentuan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 28E, Pasal 28I, dan Pasal 29 yang mengatur tentang kebebasan memeluk agama dan kepercayaan

Berdasarkan dari hasil analisis dan evaluasi terhadap beberapa Pasal dalam UU ini, maka rekomendasi secara umum bagi Undang-Undang ini adalah bahwa UU ini perlu dicabut dan diganti dengan yang baru dengan penyempurnaan konsep pada ketentuan Pasal 1, terutama pada ketentuan mengenai penafsiran. Alternatifnya, UU ini dicabut dan dimasukkan dalam materi pengaturan mengenai tindak pidana terhadap agama dalam RUU KUHP, khususnya Pasal 304. Namun, penjelasan Pasal 304 tersebut, perlu disempurnakan sehingga jelas apa yang dimaksud dengan 'permusuhan' dan 'penodaan terhadap agama'. Karena dalam Penjelasan Pasal 304 RUU KUHP tidak menjelaskan apa yang dimaksud 'Penodaan' melainkan menjelaskan 'penghinaan'. Mengingat jumlah rekomendasi terhadap pasal-pasal ini menyangkut hal yang prinsipil, yaitu pada Pasal 1 (jumlah Pasal UU ini hanya sebanyak 5 Pasal), dan pasal tersebut memiliki dampak yang signifikan terhadap penegakan hukumnya maka tindaklanjut dari perubahan ini masuk dalam kategori sangat mendesak.

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap UU ini dapat dilihat di bawah ini.

1. UNDANG-UNDANG NOMOR 1/PNPS TAHUN 1965 TENTANG PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN DAN/ATAU PENODAAN AGAMA

- 1) PENGATURAN** : Judul, Consideran, Dasar Hukum, Penjelasan
DIMENSI : Indikator Penilaian Ketepatan Jenis PUU
VARIABEL :
Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak diamanatkan secara tegas

INDIKATOR : Terkait pembatasan dan pelaksanaan HAM

ANALISIS :

a. Analisis terhadap nama/judul

Di dalam petunjuk Nomor 3 Lampiran II UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka dapat dikatakan bahwa judul UU tersebut sudah memenuhi petunjuk yang terdapat di dalam Lampiran II tersebut yaitu dengan hanya menggunakan kata secara singkat namun secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi seluruh materi muatan peraturan perundang-undangan;

b. Analisis terhadap dasar hukum mengingat

Di dalam bagian dasar hukum mengingat disebutkan Pasal 29 UUD 1945, dan Pasal IV aturan peralihan UUD. Mengingat UU ini terbentuk sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dan sebelum dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2011 (yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), berdasarkan Pasal 100 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan penyebutan keempat pasal dalam dasar hukum mengingat tetap memenuhi asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat (Pasal 5 huruf b UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Disamping itu disebutkan pula Penetapan Presiden No. 2/1962 (LN tahun 1962 No. 34 dan Pasal 2 Tap MPRS No. II/MPRS/1960.

c. Analisis terhadap Politik Hukum (arah pengaturan)

Politik hukum UU Pencegahan Penodaan Agama ini dapat ditinjau dari konsideran menimbang dan/atau penjelasan umumnya. Bagian penjelasan UU ini menerangkan bahwa pada masa itu hampir di seluruh Indonesia tidak sedikit timbul aliran-aliran atau Organisasi-organisasi kebatinan/ kepercayaan masyarakat

yang bertentangan dengan ajaran-ajaran dan hukum Agama. Di antara ajaran ajaran/perbuatan-perbuatan pada pemeluk aliran-aliran tersebut sudah banyak yang telah menimbulkan hal-hal yang melanggar hukum, memecah persatuan Nasional dan menodai Agama.

Untuk pengamanan revolusi maka dinilai perlu di atur dalam Penetapan Presiden (yang kemudian di konversi menjadi UU).

Kesimpulan Analisis:

Pengaturan tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama sudah tepat dituangkan dalam jenis UU.

REKOMENDASI : Sudah tepat dituangkan dalam UU.

2) **PENGATURAN** : Pasal 1

Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum menceritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum, untuk melakukan penafsiran tentang sesuatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan-kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan keagamaan dari agama itu, penafsiran dan kegiatan mana menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu.

DIMENSI :

- Pancasila
- Penilaian Kejelasan Rumusan

VARIABEL :

- Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
- Kesesuaian dengan sistematika

INDIKATOR :

Adanya ketentuan pengakuan pada hak kelompok minoritas, atau tidak ditemukan ketentuan yang menghambat hak kelompok minoritas.

1. Ditulis dengan sistematika umum-khusus;
2. Perumusan sanksi administrasi

ANALISIS :

1. Dimensi Pancasila

Interpretasi terhadap Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 adalah larangan terhadap penafsiran yang bertentangan dengan pokok-

pokok ajaran agama tertentu di muka umum.

Hak atas kebebasan beragama dan berkeyakinan terbagi ke dalam *forum internum* dan *forum externum*. *Forum internum* merupakan kebebasan yang melindungi eksistensi spiritual, wilayah di mana individu menggunakan pikiran dan hati nuraninya untuk memilih, mengganti, mengadopsi atau memeluk suatu agama dan keyakinan.⁵ Sebab sifatnya yang berada di lubuk hati dan pemikiran terdalam individu, maka menjadi mustahil apabila kebebasan tersebut dibatasi.⁶ Dalam hal ini, penafsiran kelompok keagamaan minoritas seperti Ahmadiyah dan Syiah terhadap pokok-pokok ajaran agama Islam yang secara umum diakui di Indonesia seringkali dianggap sebagai pelanggaran terhadap Pasal 1 UU Penodaan Agama. Padahal, ajaran dan nilai yang dipercayai kelompok tersebut ada pada ruang *forum internum* yang tidak mungkin diintervensi atau dinilai validitasnya oleh negara.

Sedangkan *forum externum* menitikberatkan pada kebebasan untuk memmanifestasikan agama dan keyakinan yang dipercayai.⁷ Berbeda dengan *forum internum*, ekspresi keagamaan seperti dalam bentuk ceramah keagamaan atau beribadah di ruang publik dapat saja dibatasi atas alasan-alasan tertentu. Namun demikian, pembatasan tersebut harus tunduk pada standar pembatasan yang ditetapkan Pasal 28J (2) UUD 1945 dan ICCPR.

Dalam hal ini, Putusan MK No. 140/PUU-VII/2009 menjelaskan bahwa Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 tidak dianggap sebagai pembatasan terhadap *forum internum*, namun hanya terhadap *forum externum* yaitu pembatasan untuk menyatakan sikap sesuai hati nuraninya di depan umum yang menyimpang dari pokok – pokok ajaran agama yang dianut di Indonesia.

Argumentasi tersebut sulit dipahami dalam kerangka perlindungan hak asasi manusia (HAM). Komisi HAM PBB

5 M. Imdadun Rahmat, "Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Penganut JAI" dalam buku *Perjuangan Belum Berakhir: Membela Hak Konstitusional Muslim Ahmadiyah*, Jakarta: Neratja Press, 2019, hlm. 121-122.

6 *Ibid*, hlm. 122.

7 *Ibid*.

menerangkan bahwa adanya distingsi secara konseptual antara *forum internum* dan *forum externum* tidak boleh dipandang sebagai pemisahan yang bersifat tegas dan tanpa keterkaitan.⁸ Eksistensi Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 tidak dapat hanya dianggap sebagai pembatasan terhadap *forum externum*, namun juga *forum internum* yang bersifat *non-derogable*. Kekeliruan yang paling jelas terlihat dari tidak adanya batasan yang diberikan oleh UU Penodaan Agama mengenai bentuk *forum externum* apa yang dapat dibatasi dan dalam kondisi apa saja ia dapat dibatasi, sehingga apabila mengacu pada Pasal 1 UU Penodaan Agama, segala aktivitas keagamaan yang memenuhi unsur “di muka umum” secara otomatis dapat dibatasi. Hal ini jelas juga melanggar *forum internum* kelompok agama tertentu yang ajarannya dianggap bertentangan dengan pokok ajaran agama yang diakui, disebabkan pada praktiknya, mustahil bagi pemeluk agama untuk hanya merasa cukup dengan meyakini suatu kepercayaan tanpa sama sekali memiliki kapasitas untuk memanifestasikannya seperti dalam bentuk menjalankan ibadah, ceramah, pertemuan, pembinaan dan pendidikan agama yang bersifat *externum*. Terdapat relasi erat antara kedua forum tersebut, dalam kata lain tidak ada poin dari dimilikinya kebebasan untuk meyakini suatu kepercayaan apabila kebebasan untuk memanifestasikannya secara menyeluruh dibatasi.

Berdasarkan *Siracusa Principle*, suatu pembatasan dapat dibenarkan apabila memenuhi beberapa syarat, yaitu: a) didasarkan pada suatu aturan hukum; b) dilakukan karena memang dibutuhkan untuk melindungi ketertiban umum, keselamatan publik, kesehatan masyarakat, moral masyarakat, hak dasar dan kebebasan orang lain; c) pembatasan dilakukan secara proporsional untuk mencapai tujuan yang sah. Dalam hal ini pembatasan terhadap seluruh bentuk manifestasi keagamaan (*forum eksternum*) bukanlah pembatasan yang bersifat proposional karena dapat berujung pada pelanggaran terhadap *forum internum* kebebasan beragama.

8 Human Rights Council, “Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief”, A/HRC/31/18, hlm. 7, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A-HRC-31-18_en.pdf, diakses 21 Mei 2019.

Selain itu, larangan terhadap penafsiran ajaran agama di dalam Pasal 1 justru memfasilitasi adanya sikap memihak dari negara terhadap kelompok ajaran tertentu. MK mendalilkan bahwa penafsiran atas suatu ajaran agama tidak akan dilakukan oleh negara melainkan oleh pihak internal agama yang bersangkutan dengan difasilitasi oleh Departemen Agama. Pendekatan tersebut tetap melegitimasi campur tangan negara dalam menentukan ajaran agama apa yang dianggap valid dan tidak. Sebab pilihan untuk menentukan pihak internal agama mana yang akan dimintai tafsir berada di tangan negara. Dalam hal ini, ajaran kelompok agama minoritas sering tidak ter-representasikan sehingga mengakibatkan mereka dianggap sebagai kelompok sesat yang menodai ajaran agama mayoritas. Padahal, seharusnya negara memahami bahwa agama merupakan persoalan individu, sehingga negara cukup menghormati pilihan warga negara dan memfasilitasinya agar dapat menjalankan agama dan peribadatan dengan aman, bukan menetapkan mana ajaran agama atau bentuk peribadatan yang harus dan tidak harus dilakukan oleh warga negara.⁹

Penilaian terkait sejauh mana Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 mengilhami nilai-nilai Pancasila perlu dimulai dengan pemahaman komprehensif terhadap relasi agama dan negara di dalam bingkai Pancasila. Menurut Yudi Latif, sila pertama mengkonseptualisasikan bahwa nilai-nilai ketuhanan merupakan sumber etika dan spiritualitas yang dianggap penting sebagai fundamen etik kehidupan bernegara.¹⁰ Sila ini menempatkan Indonesia bukan sebagai negara sekuler yang menghendaki pemisahan tegas antara agama dan negara, serta bukan pula sebagai “negara agama” yang hanya mewakili salah satu unsur agama dan memungkinkannya untuk mendikte negara.¹¹ Oleh karena itu, konsepsi sila pertama menghendaki peran agama dan negara bukan untuk dipisahkan, namun untuk dibedakan, yaitu adanya

9 Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), “*Amicus Curiae* terhadap Perkara No. 56/PUU-XV/2017”, *Ibid*, hlm. 204-205.

10 Yudi Latif, *Wawasan Pancasila: Bintang Penuntut untuk Pembudayaan*, Jakarta: Mizan, 2018, hlm. 112.

11 *Ibid*, hlm. 112-113.

syarat bahwa keduanya harus saling mengerti batas otoritasnya masing-masing atau dikenal dengan toleransi kembar (*twin tolerations*).¹² Dalam konsep toleransi kembar ini, institusi agama tidak boleh memiliki prerogatif istimewa secara konstitusional yang memperbolehkan mereka untuk memaksakan kebijakan publik atas pemerintahan yang dipilih secara demokratis.¹³ Individu dan komunitas agama harus diberikan kebebasan penuh untuk beribadah secara privat dan mengembangkan nilai-nilai keagamaannya secara publik, sepanjang tindakan tersebut tidak melanggar kebebasan warga lain atau merusak demokrasi dan hukum.¹⁴

Larangan melakukan penafsiran terhadap pokok-pokok ajaran agama tertentu di dalam UU No. 1/PNPS/1965 tiada henti menuai polemik karena mendasarkan argumentasi pada pentingnya sila pertama, namun melupakan makna sejati dari sila tersebut yang jelas-jelas tidak menghendaki adanya superioritas agama tertentu dalam mendikte kebijakan publik. Hakim Maria Farida dalam *Dissenting Opinion*-nya mengafirmasi bahwa pengakuan secara eksplisit hanya kepada 6 (enam) agama di dalam bagian Penjelasan Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 telah mengecualikan perlindungan terhadap kelompok ajaran agama lain, hal ini ditujukan di dalam praktik ketika proteksi cenderung hanya dapat dinikmati oleh pengikut 6 agama tersebut dan sering mendiskriminasi pengikut di luar itu.¹⁵ Penjelasan Pasal 1 yang juga mengakui kelompok ajaran agama lain selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan justru semakin mempertegas politik pembedaan yang diciptakan UU Penodagaan Agama. Hal ini menciptakan narasi bahwa eksistensi agama minoritas akan bergantung pada apakah tafsir keagamaannya melanggar pokok ajaran agama mayoritas. Dampak yang kemudian timbul adalah kesulitan bagi kelompok agama minoritas yang dianggap bertentangan, untuk secara aman beribadah, bahkan mereka dapat dipidana

12 *Ibid*, hlm. 113.

13 *Ibid*.

14 *Ibid*.

15 Melissa A. Crouch, Op.Cit, hlm. 44.

untuk mempertahankan apa yang diyakininya. Realitas tersebut menggambarkan intervensi negara yang terlalu jauh sehingga bertolak belakang dengan konsep toleransi kembar yang menjiwai sila pertama.

Narasi yang diciptakan oleh UU No. 1/PNPS/1965 juga mengesankan negara sangat aktif terlibat terhadap urusan kepercayaan yang bersifat privat dan berpotensi melanggar HAM. Sedangkan ketuhanan di dalam Pancasila justru mencerminkan nilai-nilai publik dari agama, menurut Yudi Latif, setiap umat beragama hendaknya mengamalkan ajaran agamanya demi terjaganya empat sila di bawah sila ketuhanan.¹⁶ Pancasila harus dibaca sebagai kesatuan nilai yang bulat dan terikat satu sama lain, oleh karena itu pengamalan dari sila pertama juga harus sesuai dengan nilai – nilai hak asasi atau dikenal dengan ketuhanan yang berperikemanusiaan.¹⁷

Catatan dari putusan MK No. 140/PUU-VII/2009

UU Pencegahan Penodaan Agama tidak sedikitpun mematikan kemajemukan agama yang tumbuh di Indonesia. Penjelasan Pasal 1 paragraf 3 tidak dimaksudkan untuk menghambat aliran-aliran kepercayaan, namun untuk mengarahkan agar aliran tersebut sesuai dengan kaidah Ketuhanan Yang Maha Esa. Diterbitkannya UU ini adalah untuk memberikan rambu-rambu tentang pencegahan penyalahgunaan/penodaan agama (*blasphemy*) dan juga sebagai *preventive action* dari kemungkinan terjadinya konflik horizontal dalam masyarakat, mengingat persoalan agama adalah isu yang sangat sensitif.

2. Penilaian Kejelasan Rumusan

Pasal 1 UU Pencegahan Penodaan Agama tidak memuat bab mengenai ketentuan umum, langsung pada materi substansi. Perumusan sanksi administrasi terdapat dalam Pasal 2 UU Pencegahan Penodaan Agama, tidak menjadi satu pasal. Oleh karena itu, pasal ini perlu diubah untuk menyesuaikan dengan ketentuan UU 12/2011 jo UU 15/2019.

16 Yudi Latif, Op.Cit, hlm. 114.

17 *Ibid*, hlm. 103.

REKOMENDASI : Ubah

Diperlukan reformulasi pasal penodaan agama dengan dengan memberikan pengaturan yang tegas apakah suatu perbuatan layak dianggap sebagai tindak kejahatan atau bukan. Dalam hal ini, penafsiran atas suatu agama selayaknya tidak digolongkan sebagai kejahatan.

3) PENGATURAN : Pasal 2 ayat (1)

Barang siapa melanggar ketentuan tersebut dalam pasal 1 diberi perintah dan peringatan keras untuk menghentikan perbuatannya itu di dalam suatu keputusan bersama Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

DIMENSI : Pancasila

VARIABEL : Kemanusiaan

INDIKATOR :

Adanya ketentuan yang menjamin Perlindungan HAM; atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menghambat perlindungan HAM

ANALISIS :

Dikeluarkannya SKB 3 Menteri terhadap orang yang dianggap melanggar Pasal 1 merupakan suatu bentuk paksaan terhadap keyakinan yang dilindungi oleh Pancasila dan UUD. Pasal 28E UUD 1945 menegaskan bahwa tidak seorang pun dapat dikenakan paksaan yang akan mengurangi kebebasannya untuk menganut atau memeluk agama atau keyakinan sesuai dengan pilihannya. Semangat pasal ini sejalan dengan makna Sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang menjadi dasar pentingnya penghormatan terhadap tiap-tiap keyakinan dan agama karena nilai Ketuhanan yang dikehendaki Pancasila adalah nilai yang lapang dan toleran.¹⁸

Perintah bagi umat agama tertentu untuk menghentikan segala bentuk praktik peribadatnya secara langsung menegaskan haknya untuk beribadah. Lebih jauh lagi, hal ini justru seakan

18 Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 115.

menjustifikasi berbagai bentuk intimidasi, kekerasan dan ancaman dari kelompok mayoritas yang berujung pada terlanggarnya berbagai hak asasi lain. Sebagai contoh, pasca SKB Tiga Menteri No.3 Tahun 2008 terhadap Jemaat Ahmadiyah diterbitkan, berbagai kasus persekusi terhadap penganut Ahmadiyah justru merajalela. Sekelompok ormas Islam membubarkan paksa diskusi buku yang dianggap menyebarkan paham Ahmadiyah, ormas ini mengacu pada SKB 3 Menteri sebagai dasar pembubaran.¹⁹ Selain itu, sekitar 24 anggota komunitas Ahmadiyah di dusun Grepek Tanak Eat, Kabupaten Lombok diserang dan diusir sekelompok massa, enam rumah dan empat sepeda motor bahkan dirusak.²⁰ Dalam banyak kasus, tindakan sewenang-wenang terhadap kelompok Ahmadiyah tidak hanya membatasi hak mereka untuk beribadah, namun telah merenggut hak-hak lain, seperti hak atas rasa aman.

Hal tersebut membuktikan bahwa UU No. 1/PNPS/1965 tidak mampu untuk membendung kecenderungan sikap main hakim sendiri dari sebagian masyarakat. Alih-alih mencapai tujuan untuk melindungi ketertiban dan keamanan publik, UU ini justru dapat melegitimasi tindakan persekusi terhadap kelompok minoritas yang dianggap melakukan penafsiran menyimpang.

REKOMENDASI : Tetap

Namun demikian dibutuhkan intervensi lain untuk menghindari adanya konflik keagamaan dengan pendekatan yang tidak memaksakan individu atau kelompok keagamaan tertentu untuk menghentikan kegiatan keagamaannya. Perbedaan seharusnya dapat diselesaikan melalui mekanisme dialog yang difasilitasi oleh negara agar memberi ruang kelompok mayoritas dan minoritas untuk menerima perbedaan, bukan dengan memfasilitasi adanya kemungkinan persekusi oleh kelompok mayoritas.

19 VOA Indonesia, "SETARA Institute Dorong Pemerintah Cabut SKB Tiga Menteri", <https://www.voaindonesia.com/a/setara-institute-dorong-pemerintah-cabut-skb-tiga-menteri/4731588.html>.

20 VOA Indonesia, "Setara Sesalkan Serangan dan Pengusiran Warga Ahmadiyah", <https://www.voaindonesia.com/a/setara-sesalkan-serangan-dan-pengusiran-warga-ahmadiyah-4402276.html>.

4) PENGATURAN : Pasal 2 ayat (2):

Apabila pelanggaran tersebut dalam ayat (1) dilakukan oleh Organisasi atau sesuatu aliran kepercayaan, maka Presiden Republik Indonesia dapat membubarkan Organisasi itu dan menyatakan Organisasi atau aliran tersebut sebagai Organisasi/aliran terlarang, satu dan lain setelah Presiden mendapat pertimbangan dari Menteri Agama, Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri.

DIMENSI :

Penilaian Kesesuaian Norma Dengan Asas Materi Muatan

VARIABEL :

Kesesuaian dengan asas-asas materi muatan khusus

INDIKATOR :

Tidak ada pasal yang bertentangan dengan asas-asas materi muatan khusus

ANALISIS :

Pembentukan organisasi keagamaan dan aliran kepercayaan termasuk dalam ruang lingkup kebebasan untuk berkumpul dan berserikat. Berdasarkan Laporan *Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association*, pembubaran merupakan bentuk pembatasan yang paling berat terhadap kebebasan berserikat. Atas dasar tersebut, pembatasan demikian hanya dapat dilakukan jika terdapat ancaman yang jelas dan nyata serta dilakukan dengan memegang prinsip *due process of law* melalui pengadilan yang independen dan imparisial.²¹

Sebaliknya, Pasal 2 ayat (2) UU No. 1/PNPS/1965 justru memberi kewenangan kepada Presiden untuk membubarkan organisasi yang dianggap melakukan penafsiran menyimpang sehingga menghilangkan unsur penting pengujian oleh pengadilan.

Selain itu, kebebasan berserikat dan berkumpul juga tergolong manifestasi forum eksternum dari kebebasan beragama yang hanya dapat dibatasi atas alasan tertentu. Apabila yang dijadikan

21 Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai", A/HRC/20/27, 2012, hlm. 18.

dasar pembatasan adalah menjaga ketertiban umum. Alasan ini perlu dicermati lebih dalam, sebab jika yang dimaksudkan adalah menghindari konflik antara kelompok agama mayoritas dengan kelompok agama minoritas, seharusnya negara memiliki mekanisme penyelesaian konflik tersendiri tanpa mengorbankan kebebasan beragama kelompok minoritas.

Pendekatan yang dipilih oleh Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 justru memaksa negara untuk bersikap bias dengan memihak kelompok agama mayoritas dalam hal terjadi penafsiran yang berbeda dengan pokok-pokok ajaran agama yang diakui. Pada praktiknya, tindakan negara tersebut tidak memberi keamanan dan ketertiban, tetapi justru semakin memperluas konflik karena seakan memberi legitimasi bagi kelompok mayoritas untuk melakukan tindakan – tindakan yang mempersekusikan kelompok minoritas.²² Menurut Melissa Crouch, “ketertiban umum” dalam hukum internasional didefinisikan sebagai suatu cara untuk menghindari gangguan dalam arti yang sempit, contohnya adalah diperbolehkannya *conscientious objection* untuk wajib militer.²³

Berdasarkan *General Comment 34 on Freedoms of Opinion and Expression*, Pemerintah tidak dapat begitu saja melakukan pembatasan dengan mengatasnamakan ketertiban umum, namun harus disertai dengan alasan spesifik yang memastikan adanya kebutuhan (*necessity*) serta dilakukan secara proporsional,²⁴ pun tidak pula dapat didasarkan atas ketakutan akan munculnya konflik sipil atau kekerasan yang bersifat *hypothetical*.²⁵ Oleh karena itu, alasan ketertiban umum tidak dapat dijadikan suatu formula rigid yang mudah digunakan oleh Pemerintah kapan pun dikehendaki, diperlukan lembaga independen yang dapat menilai secara objektif per kasus terkait

22 Wahid Foundation, “Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2017”, Jakarta: Wahid Foundation, 2018, hlm. 6-7.

23 Melissa A. Crouch, Op.Cit, hlm. 42

24 Elizabeth K. Cassidy, “Restricting rights? The public order and public morality limitations on free speech and religious liberty in un human rights institutions”, *The Review of Faith & International Affairs*, 2015, hlm. 8.

25 Melissa A. Crouch, Loc.Cit.

layak atau tidaknya pembatasan dilakukan.²⁶

Catatan dari putusan MK No. 140/PUU-VII/2009

MK berpendapat apabila Pasal 2 UU Pencegahan Penodaan Agama ini dicabut, maka negara tidak lagi memiliki peran untuk melakukan penegakan hukum atas keberadaan tindakan penyimpangan yang terjadi.

MK sependapat dengan ahli Komarudin Hidayat, bahwa apabila terjadi suatu benturan antara ekspresi beragama di dalam masyarakat, maka negara perlu mengatur masyarakat tersebut bukan substansi agamanya. Mengenai klausul “organisasi/aliran terlarang” harus dinisbatkan pada kepentingan administratif ketertiban kenegaraan dan bukan pada substansi kebenaran dalam sudut pandang materiil agama.

REKOMENDASI : Tetap

Namun demikian perlu dipertimbangkan terkait adanya pembatasan HAM termasuk terhadap kegiatan organisasi atau kelompok agama dapat dilakukan melalui mekanisme pengadilan yang independen dan imparsiial dengan mempertimbangkan kebutuhan dan proporsionalitas pembatasan.

5) PENGATURAN : Pasal 3

Apabila, setelah dilakukan tindakan oleh Menteri Agama bersama-sama Menteri/Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri atau oleh Presiden Republik Indonesia menurut ketentuan dalam pasal 2 terhadap orang, Organisasi atau aliran kepercayaan, mereka masih terus melanggar ketentuan dalam pasal 1, maka orang, penganut, anggota dan/atau anggota Pengurus Organisasi yang bersangkutan dari aliran itu dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun.

DIMENSI :

Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek operasional atau tidaknya peraturan

26 Elizabeth K. Cassidy, *Loc.Cit.*

INDIKATOR :

Pengaturan dalam peraturan masih belum dilaksanakan secara efektif

ANALISIS :

Ancaman pidana penjara terhadap individu yang dianggap melakukan penafsiran menyimpang perlu dilihat keefektifannya dalam praktik.

Pada umumnya, tujuan dari ancaman pidana adalah untuk memberikan efek jera baik pada individu yang bersangkutan atau publik serta memberi rehabilitasi agar individu tersebut menyesali perbuatannya dan dapat kembali berintegrasi dengan masyarakat setelah masa hukum berakhir.²⁷ Dengan demikian, operasional atau tidaknya ancaman pidana di dalam Pasal 3 dapat dilihat dengan mengukur sejauh mana tujuan dari ancaman pidana tersebut dapat tercapai.

Seperti yang telah diterangkan sebelumnya, larangan penafsiran yang mengacu pada Pasal 1 diperuntukkan bukan hanya untuk membatasi forum eksternum, namun juga *forum internum* yang mustahil diintervensi negara karena berada di dalam pikiran dan lubuk hati individu. Pertanyaan kritis yang perlu dijawab adalah apakah suatu hukuman penjara lantas dapat membuat seseorang menghapus apa yang ia yakini. Ketika yang diyakini tersebut ada pada *forum internum*, individu masih tetap dapat meyakini ajaran agama atau kepercayaannya terlepas dari di mana pun ia berada, baik di dalam penjara ataupun bukan. Bahkan setelah masa penjaranya selesai, ia masih dapat meyakini kepercayaannya tersebut. Tujuan dari pidana sebagai efek jera dan rehabilitasi menjadi tidak relevan terhadap perbuatan yang demikian.

Sebagai contoh, pada tahun 2012, Tajul Muluk didakwa dan diputus bersalah melakukan penodaan agama karena menyebarkan ajaran syiah.²⁸ Pengadilan memandang ajaran

27 Mike C. Materni, "Criminal Punishment and the Pursuit of Justice", *British Journal of American Legal Studies*, 2013, hlm. 289-292.

28 Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Penafsiran terhadap Pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang Penodaan Agama (Analisis Hukum dan Hak Asasi Manusia), Jakarta: LeIP, 2018, hlm. 53.

tersebut bertentangan dengan ajaran Islam yang dipahami oleh masyarakat Indonesia secara umum.²⁹ Pendapat ajaran Tajul Muluk yang menganggap Al-Quran yang orisinil sedang dibawa oleh Imam Al Imam Al Mahdiy Al Muntadhor dianggap merendahkan Al-Quran dan merupakan penodaan agama Islam.³⁰ Meski demikian, setelah ada putusan pengadilan sekalipun, hingga saat ini masih terdapat pengikut dari ajaran Tajul Muluk yang meyakini kepercayaan tersebut. Muhammad Zaini, seorang pemuda yang berasal dari Sampang dan mengikuti ajaran Tajul Muluk mengaku bingung ketika diminta untuk bertobat oleh pemerintah dan otoritas setempat, hal ini karena ia merasa tidak ada masalah dengan ajaran yang ia yakini.³¹ Kasus tersebut menunjukkan, bahwa berbagai intervensi dari institusi negara tidak mampu untuk menjangkau keyakinan yang bersifat internum. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa Pasal 3 UU No. 1/PNPS/1965 yang menggunakan instrumen pidana tidak dapat berjalan efektif (*unforceable*).

Sebagai ultimum remidium apabila sanksi administratif tidak efektif.

REKOMENDASI : Ubah

- Jika sanksi pidana tidak berjalan efektif atau tidak dapat diterapkan namun demikian masih dianggap diperlukan maka perlu reformulasi norma dalam pasal ini.
- Perlu dipertimbangkan juga untuk menghindari penggunaan instrumen pidana terhadap penafsiran yang dianggap menyimpang. Meski demikian, negara perlu memberi kebebasan seluas-luasnya bagi institusi keagamaan yang dipercayai oleh publik untuk memberi tafsiran yang oleh institusi keagamaan tersebut dianggap benar, namun penafsiran tersebut tidak lantas dapat dijadikan ukuran kebenaran absolut oleh negara atau dipaksakan untuk diamini oleh setiap umat beragama.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Febriana Firdaus, "Pemuda Syiah Sampang: Saya tidak berani 'bertobat'", <https://www.rappler.com/indonesia/122657-wawancara-pemuda-syiah-sampang-menolak-tobat>.

6) PENGATURAN : Pasal 4

Pada Kitab Undang-undang Hukum Pidana diadakan pasal baru yang berbunyi sebagai berikut: “Pasal 156a Dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya lima tahun barangsiapa dengan sengaja di muka umum mengeluarkan perasaan atau melakukan perbuatan:

- a. yang pada pokoknya bersifat permusuhan, penyalahgunaan atau penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia;
- b. dengan maksud agar supaya orang tidak menganut agama apapun juga, yang bersendikan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.”

DIMENSI :

- Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan
- Kejelasan rumusan

VARIABEL :

- Aspek operasional atau tidaknya peraturan
- Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR :

- Pengaturan dalam peraturan masih belum dilaksanakan secara efektif
- Tepat, tegas, jelas, tidak subjektif, tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir

ANALISIS :

Sama halnya seperti Pasal 3, Pasal 4 yang menekankan pada penggunaan pidana penjara juga tidak dapat berjalan efektif di dalam praktik ketika yang hendak dipidana adalah penafsiran atas suatu ajaran agama tertentu. Contoh sebelumnya terkait pidana terhadap ajaran Tajul Muluk juga didasarkan pada Pasal 156a huruf a KUHP karena terdakwa dianggap terbukti dengan sengaja di muka umum melakukan perbuatan yang pada pokoknya bersifat penodaan terhadap suatu agama yang dianut di Indonesia.³² Unsur “penodaan agama” disini cenderung didasarkan pada substansi Pasal 1 UU No. 1/PNPS/1965 yang

32 Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Op.Cit, hlm. 81.

melarang penafsiran menyimpang.³³ Oleh karena itu, selama yang hendak dipidana adalah keyakinan yang bersifat internum akan sulit bagi hukum tersebut untuk berjalan efektif.

Makna “penodaan agama” yang diartikan sama dengan penafsiran atau penyebaran aliran menyimpang merupakan pendekatan yang problematik. Hal ini akan membuat pokok-pokok ajaran agama tertentu dijadikan standar dalam menentukan apakah suatu penafsiran atas ajaran agama dapat dianggap valid atau tidak. Dengan demikian, akan terbuka ruang bagi setiap umat beragama untuk mengklaim adanya kerugian, sebab objek yang dilindungi bersifat abstrak yakni ajaran dan konsep ketuhanan suatu agama. Komisi HAM PBB menegaskan bahwa pemangku hak (*rights holders*) adalah manusia sebagai individu atau bagian dari komunitas, adapun UU No. 1/PNPS/1965 yang menjadikan agama sebagai objek yang dilindungi oleh hukum dan ditegakkan melalui mekanisme pengadilan justru dapat memicu subjektivitas dari setiap orang yang mengklaim agamanya dinodai serta menjadi alat untuk mengkriminalisasi kepercayaan kelompok minoritas.³⁴

Perasaan keagamaan penganut agama (*religious feeling*) dapat subjektif atau berbeda-beda tiap individu, sehingga sulit untuk mencapai konsensus dari seluruh pemeluk agama yang sama terhadap apakah suatu kasus dapat dianggap penodaan agama atau tidak. Hal ini terbukti dari terpecahnya persepsi publik terhadap berbagai kasus penodaan agama yang mencuat. Misal, Meiliana yang mengkritik kerasnya suara adzan didakwa menistakan agama berdasarkan Pasal 156 dan 156a KUHP dan dijatuhi hukuman penjara 18 bulan oleh Pengadilan Negeri Medan. Pada kasus tersebut, terdapat diskursus publik yang ketat mengenai layak atau tidaknya ia dipidana bahkan dari kalangan umat beragama Islam sendiri. Sebagian tidak merasa dilecehkan dengan kritik terhadap suara adzan tersebut. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa persepsi umat beragama terhadap suatu isu penodaan agama tidak dapat digeneralisir.

33 *Ibid*, hlm. 69-70.

34 Human Rights Council, Op.Cit, hlm. 16.

Permasalahan yang terjadi dalam praktik penerapan Pasal 156a KUHP tidak lepas dari sumirnya makna “penodaan agama”. Penjelasan UU No. 1/PNPS/1965 pun hanya menjelaskan bahwa penodaan agama bermakna suatu tindak pidana yang ditujukan kepada niat untuk memusuhi atau menghina. Penjelasan ini tidak secara spesifik merinci perbuatan apa yang dianggap menodai agama. Akibatnya, dalam berbagai putusan pengadilan terdapat berbagai ragam penafsiran terhadap penodaan agama. Berdasarkan kajian LeIP, ada dua pandangan utama dalam penafsiran hakim, pertama penodaan diartikan sebagai penyimpangan terhadap ajaran agama yang didasarkan pada pendapat dari ahli atau organisasi agama.³⁵ Kedua, penodaan dimaknai sebagai kata-kata atau perbuatan yang bersifat menghina yang didasarkan pada pendapat ahli bahasa dan dikaitkan dengan fakta-fakta hukum yang ada di persidangan.³⁶ Tidak jelasnya batasan dari “penodaan agama” membuat luasnya cakupan perbuatan yang dapat dipidana oleh Pasal 156a sehingga menimbulkan ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum.

Dalam kasus Meiliana, pasal penodaan agama yang sumir dan multitafsir justru dapat dipergunakan untuk membungkam kebebasan berpendapat dan berekspresi, dalam kata lain mengaburkan batasan antara mengkritik dan menghina agama. Menurut LeIP, penginterpretasian yang didasarkan pada subjektifitas perasaan akan menghilangkan kemungkinan adanya prediktabilitas atau kepastian penerapan hukum, sebab kriminalisasi atas tindakan terdakwa bergantung pada reaksi emosional individu atau kelompok masyarakat pada tindakan tersebut.³⁷

Atas subjektifnya potensi penerapan dari UU No. 1/PNPS/1965 (*blasphemy law*), Komisi HAM PBB secara tegas mendorong negara-negara untuk beralih dari aturan yang sering bersifat diskriminatif tersebut. Pada perkembangannya, mayoritas

35 Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), Op.Cit, hlm. 63.

36 Ibid.

37 Ibid, hlm. 66.

negara-negara di Eropa juga telah beralih dari *blasphemy law* menuju *defamation law* yang secara spesifik hanya melindungi individu.³⁸

Secara keseluruhan unsur-unsur tindak pidana lain pada Pasal 156a KUHP memerlukan penjelasan lebih lanjut agar dapat diterapkan secara objektif. Makna dari “permusuhan” dalam Pasal 156a tidak memberi kejelasan terkait apa yang dimaksud permusuhan, kapan seseorang dikatakan melakukan permusuhan, serta sejauh mana permusuhan dapat menjadi tindak pidana.³⁹ Begitu pun dengan istilah “penyalahgunaan” agama yang tidak memberi kejelasan mengenai kapan seseorang dianggap melakukan penyalahgunaan agama. Menurut LeIP, frasa “penyalahgunaan agama” akan menimbulkan kontestasi kebenaran yang berujung pada pertempuran dalil-dalil agama yang dapat bersifat subjektif sehingga tidak dapat dijadikan basis untuk menilai kesalahan seseorang.⁴⁰

MK dalam Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009 meski menyatakan UU No. 1/PNPS/1965 konstitusional, namun berpendapat perlunya revisi dari segi bentuk pengaturan, rumusan, dan kaidah-kaidah hukum.⁴¹ Revisi tersebut menurut MK perlu dilakukan baik secara formil perundang-undangan maupun secara substansi agar memiliki unsur-unsur materil yang lebih diperjelas sehingga tidak menimbulkan kesalahan penafsiran dalam praktik.⁴² Oleh karena itu, MK menyarankan adanya penyempurnaan oleh pembentuk UU melalui proses legislasi yang normal.⁴³

Ketentuan dalam pasal 4 dari UU ini menjadi dasar perubahan pada KUHP, sehingga disisipkan Pasal 156a pada Buku II tentang Kejahatan KUHP (W.v.S). Dalam rumusan pasal ini unsur objektif yaitu perbuatan yang dilakukan harus dimaknai secara alternatif (huruf a atau b), bukan kumulatif.

38 Melissa Crouch, Op.Cit, hlm. 43.

39 LeIP, Op.Cit, hlm. 111.

40 Ibid, hlm. 112.

41 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 298.

42 LeIP, Op.Cit, hlm. 110.

43 Ibid.

REKOMENDASI : Ubah

Diperlukan reinterpretasi terhadap Pasal 156a KUHP dengan memberi penjelasan secara rinci terhadap unsur-unsur dalam pasal tersebut. Penafsiran dari istilah “penodaan agama” seyogianya menghindari segala kemungkinan adanya subjektivitas dari umat beragama yang memiliki pandangan beragam terhadap apakah suatu perbuatan menodai agama atau tidak. Negara juga memiliki pilihan untuk beralih dari (*blasphemy law*) yang melindungi objek keagamaan menuju (*defamation law*) yang hanya memberi ancaman pidana apabila individu sebagai umat beragama tertentu secara konkret dapat membuktikan bahwa ia dirugikan atas suatu perbuatan penghinaan atau penodaan agama.

7) **PENGATURAN** : Keseluruhan UU

DIMENSI : Efektivitas Pelaksanaan PUU

VARIABEL : Kekosongan Hukum

INDIKATOR : Belum ada pengaturan

ANALISIS :

Belum ada ketentuan yang mengatur mengenai tindak pidana penghalang-halangan proses pembangunan tempat ibadah yang telah memperoleh ijin sesuai ketentuan perundang-undangan.

REKOMENDASI : Dapat dipertahankan

Tetapi perlu ada pengaturan mengenai hal ini bila UU ini akan diubah.

2. UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA

Penilaian UU ini hanya dibatasi pada persoalan teknis pengaturan otonomi khusus, yang terkait dengan dimensi potensi disharmonisasi antar PUU/antarpasal, kejelasan rumusan, efektivitas dan kesesuaian dengan prinsip/asas utama yaitu otonomi khusus/istimewa yang tetap dalam bingkai negara hukum, negara kesatuan dan demokrasi.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (UU Otsus Papua) merupakan suatu kebijakan khusus dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain, sebagai langkah *affirmative action* untuk Papua. Karena pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, kemudian Perppu ini ditetapkan menjadi Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2008.

Dibentuknya Otonomi Khusus Papua adalah sebuah hasil kompromi politik antara masyarakat Papua dan pemerintah pusat untuk menyelesaikan konflik multidimensi yang berkepanjangan sejak tahun 1962.⁴⁴ Otonomi Khusus Provinsi Papua ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan, kesehatan, pendidikan pada masyarakat Papua dan kerjasama masyarakat Papua dengan pihak lain. Adapun hal-hal yang tidak selaras dalam Pasal 18 UUD 1945 yaitu muncul daerah propinsi yang terkesan federal. Pentingnya pemberian kebutuhan anggaran dalam rangka meningkatkan pendidikan dan kesehatan untuk mewujudkan keadilan sosial, akan tetapi anggaran tersebut dipandang sebagai kesepakatan. Secara umum Undang-Undang Otsus Papua mewadahi konsep nilai-nilai Pancasila tetapi masih sebatas tahap konseptual belum tahap implementasi. Salah satunya adalah pasal yang mewajibkan Gubernur memegang teguh Pancasila, tetapi pasal ini belum dalam tahap implementasi.

Dari hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, dengan tetap menggunakan perspektif percepatan pembangunan dan tindakan afirmatif, ketentuan pasal-pasal yang mengatur secara teknis

44 <https://polkam.go.id/otonomi-khusus-provinsi-papua-dan-provinsi-papua-barat-peluang-tantangan-dan-harapan/>, diakses tanggal 17 September 2019

yang terkait dengan dimensi potensi disharmonisasi antar PUU/ antarpasal, kejelasan rumusan, efektivitas dan kesesuaian dengan prinsip/asas utama (otonomi khusus/istimewa yang tetap dalam bingkai negara hukum, negara kesatuan dan demokrasi), maka rekomendasi terhadap UU ini adalah **perlu dilakukan perubahan**, terutama pada pasal-pasal yang dievaluasi pada tabel analisis dan evaluasi di bawah.

Total rekomendasi terhadap terhadap UU ini adalah sebanyak sembilan belas rekomendasi, yang terdiri dari Dimensi Pancasila, Dimensi Potensi Disharmoni, dan Kejelasan Rumusan yang berdampak signifikan. Berdasarkan jumlah dan dampak dari hasil analisis dan evaluasi ini, perubahan terhadap UU ini masuk dalam kategori mendesak (dimasukkan dalam daftar Prolegnas lima tahunan).

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat sebagai berikut:

2. UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2001 TENTANG OTONOMI KHUSUS BAGI PROVINSI PAPUA

1) PENGATURAN : Pasal 1 huruf q

Hukum Adat adalah aturan atau norma tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat hukum adat, mengatur, mengikat dan dipertahankan, serta mempunyai sanksi

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir

ANALISIS :

Tidak dijelaskan apakah hukum adat pasti merupakan norma tidak tertulis. Lalu mengenai bagaimana jika ada hukum adat yang tertulis.

REKOMENDASI : Ubah

2) PENGATURAN : Pasal 4 ayat (5)

Selain kewenangan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4), Daerah Kabupaten dan Daerah Kota memiliki kewenangan berdasarkan Undang-undang ini yang diatur lebih lanjut dengan Perdasus dan Perdasu.

DIMENSI :

- Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan
- Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL :

- Kewenangan
- Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR :

- Ada pengaturan mengenai kewenangan yang tidak konsisten/ saling bertentangan antar pasal (dalam peraturan yang sama)
- Kurang jelas

ANALISIS :

Pasal 4 ayat (4) berbunyi: Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup kewenangan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Ketika Pasal 4 ayat (5) menyatakan ada kewenangan lain yang diatur berdasarkan undang-undang ini, ada baiknya kewenangan-kewenangan lain tersebut dicantumkan secara limitatif dan rinci pada Pasal 4 ayat (5). Pencantuman secara lebih rinci dan sistematis dalam Pasal 4 ayat (5) akan memudahkan pemahaman, penerapan dan juga kontrol terhadap pelaksanaan kewenangan lain yang dimiliki daerah.

REKOMENDASI : Ubah

3) PENGATURAN : Pasal 5 ayat (1)

Pemerintahan Daerah Provinsi Papua terdiri atas DPRD sebagai badan legislatif, dan Pemerintah Provinsi sebagai badan eksekutif.

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Kenusantaraan

INDIKATOR :

Tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai pembagian kewenangan Pusat dan daerah.

ANALISIS :

Dalam konstruksi negara kesatuan, semestinya tidak ada “badan legislatif” di daerah. DPRP di daerah semestinya merupakan bagian dari eksekutif (pemerintahan) di daerah.

Lihat penjelasan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014:

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

Oleh karenanya, rumusan ketentuan ini sebaiknya diharmonisasikan dengan konsep Pemerintahan daerah yang ada pada UU 32/2014 tentang Pemda.

Penyebutan “badan legislatif” dan “badan eksekutif” dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua ini terpengaruh oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa DPRD adalah Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah adalah Badan Eksekutif Daerah.

Selain itu, penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) seharusnya disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Papua (DPRD Prov. Papua), karena penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dapat bermakna Dewan Perwakilan Rakyat (Negara) Papua.

REKOMENDASI : Ubah

Penyebutan selanjutnya seharusnya disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4) PENGATURAN : Pasal 5 ayat (5):

Di Kabupaten/Kota dibentuk DPRD Kabupaten dan DPRD Kota sebagai badan legislatif serta Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai badan eksekutif.

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Kenusantaraan

INDIKATOR :

Adanya ketentuan yang menyempitkan kepentingan nasional

ANALISIS :

Dalam konstruksi negara kesatuan, semestinya tidak ada “badan legislatif” di daerah. DPRD di daerah semestinya merupakan bagian dari eksekutif (pemerintahan) di daerah.

Konstruksi semacam ini berbahaya karena mengesankan seolah-olah Papua merupakan “Negara bagian” atau negara dalam negara.

Rumusan ketentuan ini sebaiknya diharmonisasikan dengan konsep Pemerintahan daerah yang ada pada UU 32/2014 tentang Pemda

REKOMENDASI : Ubah

Penyebutan selanjutnya seharusnya disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

5) PENGATURAN : Pasal 6 ayat (4):

Jumlah anggota DPRD adalah $\frac{1}{4}$. (satu seperempat) kali dari jumlah anggota DPRD Provinsi Papua sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak jelas

ANALISIS :

Pada Pasal 5 diatur bahwa pada tingkat provinsi, dibentuk DPRP dan pada tingkat kabupaten/kota dibentuk DPRD.

Namun Pasal 6 ayat (4) menyebut bahwa jumlah anggota DPRP adalah $\frac{1}{4}$ kali jumlah anggota DPRD Provinsi Papua. Hal ini menimbulkan kebingungan apakah DPRD juga dibentuk pada tingkat provinsi.

Tidak dijelaskan perbedaan antara DPRP dan DPRD jika pada tingkat provinsi terdapat DPRP dan DPRD tersebut.

REKOMENDASI : Ubah

Penyebutan DPRP untuk selanjutnya seharusnya disesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

6) PENGATURAN : Pasal 8 ayat (1)

DPRP mempunyai hak...

- c. mengadakan penyelidikan;

DIMENSI : Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Hak

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Hak mengadakan penyelidikan merupakan bagian dari hak DPRP, yang terkait hak angket. Untuk menghindari potensi disharmoni dengan pengaturan pada hukum acara pidana terkait dengan penyelidikan, maka sebaiknya ketentuan pasal ini diharmonisasikan dengan ketentuan pada UU 23 tahun 2014 tentang Pemda yang mengatur mengenai hak-hak DPR Provinsi (Pasal 106-119) dan DPR kab/Kota (Pasal 159-Pasal 183).

Hak mengadakan penyelidikan (hak Angket) sebaiknya tidak diberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi) Papua, oleh karena DPRD Provinsi Papua adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah Papua.

REKOMENDASI : Ubah

7) PENGATURAN : Pasal 11 ayat (3)

Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan dengan Perdasus sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

DIMENSI :

Dimensi Potensi Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Tata cara pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur seharusnya merujuk terlebih dahulu pada aturan nasional. Oleh karenanya, ketentuan pasal ini sebaiknya diharmonisasi dengan UU yang mengatur tentang Pilkada (UU 1 Tahun 2015 Jo. UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota)

REKOMENDASI : Ubah

8) PENGATURAN : Pasal 12

Yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:

- a. orang asli Papua;
- b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara;
- d. berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- g. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan
- h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.

DIMENSI :
Dimensi Potensi Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

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

ANALISIS :
Syarat yang khusus bagi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua ini berbeda dengan syarat umum yang ada pada aturan Pemilu secara umum. Meski demikian, jika merujuk pada sejarah pembentukannya, perilaku khusus yang diberikan kepada Papua seperti persyaratan “orang asli Papua” merupakan substansi yang memang disepakati.

REKOMENDASI : Tetap

9) **PENGATURAN** : Pasal 20 ayat (1)

MRP mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD;

DIMENSI :
Dimensi Potensi Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

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

ANALISIS :
Ketentuan Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur oleh DPRD dalam Undang-Undang ini telah dihapuskan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan UU 21 Tahun 2001 tentang Otsus Papua. Namun UU perubahan tersebut tidak menghapus kewenangan MRP untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRD.

Ketentuan ini menjadi tidak harmonis dengan sistem pemilihan umum Kepala Daerah yang ada saat ini di mana Pemilihan Gubernur dan Wagub dilakukan melalui pemilihan langsung dan tidak diperlukan “pertimbangan” ataupun “persetujuan” dari lembaga lain seperti MRP.

Meski demikian, dengan memahami bahwa lahirnya lembaga MRP memiliki alasan historis-kultural yang kuat, maka perlu dilihat apakah kehadiran MRP dalam proses pemilihan kepala daerah berhasil menguatkan atau justru melemahkan legitimasi terhadap pemerintahan daerah yang kemudian dibangun. Dari hasil temuan tersebut, maka dapat dikaji lebih jauh desain pengaturan ke depannya apakah Pemilihan Kepala Daerah Provinsi di Papua akan tetap menggunakan sistem yang sama dengan daerah lainnya ataukah akan tetap melibatkan unsur masyarakat asli Papua yang direpresentasikan dalam lembaga MRP.

REKOMENDASI : Tetap

(perlu pengkajian lebih lanjut untuk menentukan aspek efektif dan efisiensinya)

10) PENGATURAN : Pasal 20 ayat (2)

- b. memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan oleh DPRP;

DIMENSI : Dimensi potensi disharmoni pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, MPR tidak lagi memiliki unsur “utusan daerah”. Pasal 2 UUD 1945 menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang

dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) huruf b yang mengatur wewenang MRP untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan DPRP perlu disesuaikan dengan Pasal 2 UUD 1945. Dalam arti, calon anggota DPD dari Provinsi Papua yang mau ikut dalam Pemilu untuk menjadi Anggota MPR.

Sehingga, yang lebih penting untuk diatur adalah pertimbangan MRP dalam menentukan calon DPD dari Provinsi Papua.

REKOMENDASI : Ubah

11) PENGATURAN : Pasal 26 ayat (2)

Perangkat MRP dan DPRP dibentuk sesuai dengan kebutuhan.

DIMENSI :

- Dimensi Kejelasan Rumusan
- Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

VARIABEL :

- Penggunaan bahasa, istilah, kata
- Aspek Kekosongan pengaturan

INDIKATOR :

- Tidak jelas
- Belum ada pengaturan

ANALISIS :

MRP dan DPRP memegang peranan sentral dalam otonomi khusus Papua dan banyak diatur di dalam Undang-Undang Otsus ini. Namun pada bagian pengaturan mengenai perangkat MPR dan DPRP, ketentuan Pasal 26 ayat (2) tidak terdapat pengaturan yang jelas mengenai perangkat MRP dan DPRP dan bahkan hanya disebut "Dibentuk sesuai kebutuhan".

Sebaiknya undang-undang tetap memberikan aturan umum mengenai struktur organ-organ penyelenggaraan pemerintahan yang utama dan tidak langsung melepaskannya untuk diatur dengan

Perdasi (Lihat Pasal 26 ayat 3). Sebagai perangkat yang akan menjadi mitra kepala daerah, idealnya struktur MRP dan DPRP ditentukan dalam undang-undang, bukan dengan, Perdasi yang merupakan produk dari DPRP dan Kepala Daerah.

REKOMENDASI : Ubah

12) PENGATURAN : Pasal 28 ayat (4)

Partai politik wajib meminta pertimbangan kepada MRP dalam hal seleksi dan rekrutmen politik partainya masing-masing.

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

VARIABEL : Aspek Standar Operasional Pelaksana

INDIKATOR :

Ketersediaan SOP yang jelas, lengkap dan benar-benar diterapkan.

ANALISIS :

Jika disandingkan dengan kewenangan yang melekat pada MRP, tidak terdapat korelasi antara kewajiban meminta pertimbangan kepada MRP oleh partai politik dengan kewenangan MRP yang tertuang dalam Pasal 20. Oleh karenanya, perlu ditinjau kembali manfaat pasal ini dalam prakteknya dan apakah kehadiran MRP dalam proses rekrutmen partai politik selaras dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai melalui otonomi khusus.

Yang perlu mendapat pertimbangan MRP adalah calon anggota DPD dari Provinsi Papua

REKOMENDASI : Ubah

13) PENGATURAN : Pasal 30 ayat (1)

Pelaksanaan Perdasus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Jelas

ANALISIS :

Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan, “Pelaksanaan Perdasus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur”, adalah rumusan yang tepat secara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Oleh karena, suatu “Keputusan” dapat berupa “penetapan (*beschikking*)” ataupun “peraturan (*regeling*)”. Dalam hal ini justru yang harus dilakukan perubahan adalah Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 .

REKOMENDASI : Tetap

14) PENGATURAN : Pasal 31 ayat (1)

Perdasus, Perdasi dan Keputusan Gubernur yang bersifat mengatur, diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah Provinsi.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tepat

ANALISIS :

Ketentuan dalam Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan, “Pelaksanaan Perdasus dan Perdasi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur”, adalah rumusan yang tepat secara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Oleh karena, suatu “Keputusan” dapat berupa “penetapan (*beschikking*)” ataupun “peraturan (*regeling*)”. Dalam hal ini justru yang harus dilakukan perubahan adalah Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

REKOMENDASI : Tetap

15) PENGATURAN : Pasal 32 ayat (1)

Dalam rangka meningkatkan efektivitas pembentukan dan pelaksanaan hukum di Provinsi Papua, dapat dibentuk Komisi Hukum *Ad Hoc*.

DIMENSI :

- Dimensi Kejelasan rumusan
- Dimensi Efektivitas Pelaksanaan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak jelas

ANALISIS :

- a. Tidak jelas apa yang dimaksud dengan “Komisi Hukum *Ad Hoc*”, juga mengenai tugas dan wewenangnya. Tidak dijelaskan jua hal-hal yang membedakannya dari organ-organ pemerintahan yang sudah ada sebelumnya.
- b. Tidak jelas mengenai siapakah yang berwenang membentuk Komisi Hukum *Adhoc*
- c. Perlu dipertimbangkan bagaimana efektivitas Komisi Hukum *Ad Hoc* selama ini.

REKOMENDASI : Ubah

16) PENGATURAN : Pasal 35 ayat (1)

(1) Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada Pemerintah.

DIMENSI :

- Dimensi kejelasan rumusan
- Dimensi Pancasila

VARIABEL :

- Penggunaan bahasa, istilah, kata
- Ketertiban dan Kepastian Hukum

INDIKATOR :

- Tidak jelas
- Tidak ditemukan ketentuan mengenai prosedur yang jelas dan efisien.

ANALISIS :

Tidak jelas apa yang dimaksud dengan “memberitahukan” pada ketentuan ini. Kata yang lebih lazim digunakan adalah “melaporkan”.

Namun demikian jika yang dimaksud pembentuk UU adalah “melaporkan”, nampak ada ketidaksinkronan dalam ketentuan

Pasal 35 ayat (1) di mana Provinsi Papua baru “dapat menerima” bantuan setelah memberitahukannya kepada pemerintah. Di sini timbul kesan bahwa “pemberitahuan pada pemerintah” merupakan “syarat” yang harus dipenuhi Pemprov sebelum menerima bantuan luar negeri. Di sini maka nampak mekanisme yang tergambarkan bukanlah “laporan” tetapi lebih mirip “permohonan persetujuan” (karena harus dilakukan sebelum Pemprov menerima bantuan).

Ketentuan ini perlu diperjelas seperti apa mekanisme yang ingin dibangun pembentuk UU dan apa tujuan yang hendak dicapai. Apabila untuk tetap memastikan ada kontrol pemerintah, namun tidak ingin menghilangkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, dapat diatur bahwa sektor-sektor yang merupakan kewenangan pemerintah daerah dapat langsung diproses dan cukup dilaporkan saja kepada pemerintah pusat. Namun apabila bantuan terkait dengan hal-hal yang merupakan kewenangan pemerintah pusat di daerah, maka harus melalui mekanisme permohonan persetujuan dari pemerintah pusat.

REKOMENDASI : Ubah

17) PENGATURAN : Pasal 44

Pemerintah Provinsi berkewajiban melindungi hak kekayaan intelektual orang asli Papua sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

DIMENSI : Dimensi kejelasan rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Kurang Jelas

ANALISIS :

Penjelasan Pasal 44 berbunyi:

Hak kekayaan intelektual orang asli Papua berupa hak cipta mencakup hak-hak dalam bidang kesenian yang terdiri dari seni suara, tari, ukir, pahat, lukis, anyam, tata busana dan rancangan bangunan tradisional serta jenis-jenis seni lainnya, maupun hak-hak yang terkait dengan sistem pengetahuan dan teknologi yang dikembangkan oleh masyarakat asli Papua, misalnya obat-

obatan tradisional dan yang sejenisnya. Perlindungan ini meliputi juga perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual anggota masyarakat lainnya di Provinsi Papua.

Pasal ini menegaskan adanya pemberdayaan masyarakat Papua. Ketentuan pasal ini dan penjelasannya masih perlu diperjelas mengenai apa yang dimaksud HAKI orang asli Papua. Bagian penjelasan menyebut beberapa rezim HAKI seperti Hak Cipta yang dimiliki orang asli Papua. Namun jika penjelasan dibaca dengan lebih teliti, maka apa yang dituangkan oleh pembentuk PUU sebetulnya kurang cocok diidentifikasi ke dalam rezim HAKI tersebut. HAKI bersumber dari filsafat individualisme, sementara seni suara, tari, pahat, ukir, sistem pengetahuan dan teknologi yang dikembangkan masyarakat asli Papua memiliki akar pada komunalisme atau kerap disebut sebagai HAKI komunal yang mencakup rezim Indikasi Geografis, Pengetahuan Tradisional (*traditional knowledge*), dan *folklore*. Ketentuan pada pasal ini perlu diperjelas sesuai dengan arah yang ingin dicapai oleh pembentuk undang-undang. Jika yang dimaksud adalah perlindungan terhadap hasil-hasil karya masyarakat asli Papua secara komunal/bersama-sama, maka semestinya bukan rezim HAKI seperti hak cipta.

REKOMENDASI : Tetap

18) PENGATURAN : Pasal 46

Dalam rangka pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa di Provinsi Papua dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

DIMENSI :

Efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan

VARIABEL : Aspek koordinasi kelembagaan/tata organisasi

INDIKATOR :

Kelembagaan yang melaksanakan pengaturan dalam peraturan terumus dengan jelas dan tidak tumpang tindih;

ANALISIS :

Oleh karena Undang-undang tentang KKR sudah dibatalkan

oleh MK, maka perlu dikaji kembali, apakah KKR di Papua masih diperlukan dan efektif.

REKOMENDASI : Tetap

Perlu kajian mengenai efektivitasnya

**19) PENGATURAN : Bab XIII mengenai KEPOLISIAN DAERAH
PROVINSI PAPUA**

DIMENSI : Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Kepolisian adalah alat negara yang yang termasuk dalam urusan pemerintahan absolut, sehingga tidak didelegasikan kewenangannya ke daerah. sehingga kebijakan Kepolisian daerah seharusnya mengikuti kebijakan pusat dan tidak diserahkan kepada daerah, tentunya dengan tetap menggunakan perspektif percepatan pembangunan dan *affirmative action*.

Sehingga pengaturan kepolisian daerah dalam bab tersendiri dalam UU ini tidak diperlukan.

REKOMENDASI : Ubah

PERIHAL PERADILAN ADAT

20. PENGATURAN : Pasal 51 ayat (1)

Peradilan adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

DIMENSI :

- Dimensi kejelasan rumusan
- Dimensi Efektivitas

VARIABEL :

- Penggunaan bahasa, istilah, kata
- Aspek Relevansi dengan situasi saat ini

INDIKATOR :

- Jelas
- Pengaturan dalam pengaturan masih relevan untuk diberlakukan dengan efisien

ANALISIS :

Perlu diperjelas apa yang dimaksud dengan “peradilan perdamaian”. Apakah berarti peradilan adat pada akhirnya harus menghasilkan “perdamaian”, Padahal dalam konsep hukum adat terdapat juga sanksi untuk menegakkan hukum. Selain itu pasal-pasal berikutnya juga menunjukkan bahwa Peradilan Adat juga memiliki kewenangan untuk menjatuhkan hukuman.

Perlu dilihat efektivitas peradilan adat di Papua selama ini. Apakah banyak yang menggunakannya, apakah ada kendala dalam pelaksanaannya, apakah putusan yang diberikan efektif untuk dilaksanakan. Mengingat banyaknya masyarakat (hukum) adat yang kadang-kadang sangat berbeda adat-istiadatnya.

REKOMENDASI : **Tetap**

Perlu dilakukan kajian mengenai efektivitasnya

21) PENGATURAN : Pasal 51 ayat (4)

Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa atau yang berperkara berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat yang memeriksanya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), pihak yang berkeberatan tersebut berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan badan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang sengketa atau perkara yang bersangkutan.

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Bhineka Tunggal Ika

INDIKATOR :

Ada ketentuan yang memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya

nasional, atau tidak ditemukan ketentuan yang mengabaikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional;

ANALISIS :

Penjelasan Pasal 51 ayat (2) menyatakan bahwa

“Dengan diakuinya peradilan adat dalam Undang-undang ini, akan banyak sengketa perdata dan perkara pidana di antara warga masyarakat hukum adat di Provinsi Papua yang secara tuntas dapat diselesaikan sendiri oleh warga yang bersangkutan tanpa melibatkan pengadilan di lingkungan peradilan negara.”

Ini berarti keberadaan Peradilan adat diharapkan dapat menyederhanakan proses penyelesaian sengketa agar tidak perlu masuk ke lingkungan peradilan negara. Meski demikian, pasal 51 ayat (4) memungkinkan pengajuan perkara yang telah diputus pengadilan adat (namun salah satu pihak berkeberatan) untuk diadili ulang oleh pengadilan umum, hal ini bisa saja memungkinkan adanya bertentangan dengan semangat diadakannya pengadilan adat.

Perlu dilihat juga sejauh ini bagaimana efektivitas pelaksanaan pasal ini, apakah ketika suatu perkara yang sudah diputus pengadilan adat, diputus oleh pengadilan umum, para pihak secara sukarela mau tunduk dan melaksanakan putusannya.

REKOMENDASI : Tetap

Perlu dilakukan kajian mengenai efektivitasnya

22) PENGATURAN : Pasal 51 ayat (5)

Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan.

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Bhineka Tunggal Ika

INDIKATOR :

Ada ketentuan yang memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional

ANALISIS :

Bunyi pasal ini bisa dipahami mengingat penjara dan kurungan merupakan instrumen hukum nasional yang mungkin tidak kompatibel dengan konsep hukuman pidana dalam hukum adat.

Di sisi lain, hukum adat bisa jadi memiliki hukuman pidana yang sifatnya bertentangan dengan hak asasi manusia. Pasal-pasal mengenai hukuman pidana dalam UU ini tidak mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan seperti ini. Sebaiknya diatur juga batasan-batasan hukuman pidana adat seperti apa yang boleh diterapkan – yakni hukum pidana adat yang selaras dengan Pancasila atau hak asasi manusia.

REKOMENDASI : Tetap

23) PENGATURAN : Pasal 54 huruf d:

Pemprov Papua berkewajiban:

...

- a. memberikan dukungan kepada setiap lembaga keagamaan secara proporsional berdasarkan jumlah umat dan tidak bersifat mengikat.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak tegas

ANALISIS :

Kalimat “Tidak bersifat mengikat” dalam ketentuan ini tidak tepat, karena berpotensi ambigu. Pasal ini mengatur mengenai kewajiban Pemprov Papua. Kata “kewajiban” sendiri sifatnya adalah mengikat.

REKOMENDASI : Ubah

24) PENGATURAN : Pasal 58 ayat (2)

(2) Selain bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional, bahasa Inggris ditetapkan sebagai bahasa kedua di semua jenjang pendidikan.

DIMENSI :

- Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan
- Dimensi Pancasila

VARIABEL :

- Kewajiban
- Bhineka Tunggal Ika

INDIKATOR :

- Ada Pengaturan mengenai kewajiban yang tidak konsisten/ saling bertentangan antar pasal (dalam peraturan yang sama).
- Ada ketentuan yang memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya nasional

ANALISIS :

1. Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan

Penetapan bahasa Inggris sebagai bahasa kedua di semua jenjang pendidikan bertentangan dengan Pasal 58 ayat (1) sendiri yang berbunyi:

Pemerintah Provinsi berkewajiban membina, mengembangkan, dan melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah guna mempertahankan dan memantapkan jati diri orang Papua.

2. Dimensi Pancasila

Pemerintah Provinsi wajib melestarikan keragaman bahasa dan sastra daerah, namun pada jejang pendidikan, yang ditetapkan sebagai bahasa kedua adalah bahasa Inggris. Bahasa daerah justru hanya dinyatakan dapat digunakan sebagai bahasa pengantar dasar sesuai kebutuhan (pasal 58 ayat (3))

Dua ketentuan ini saling berbenturan sehingga menimbulkan kebingungan apakah yang menjadi politik hukum pemerintah. Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, nampak bahwa pemerintah memiliki politik hukum untuk mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah agar tetap memenuhi kedudukan dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan perkembangan zaman dan agar tetap menjadi bagian dari kekayaan budaya Indonesia. (Pasal 42 ayat (1))

Dengan demikian, ketentuan ini pun bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009.

REKOMENDASI : Ubah

25) PENGATURAN : Pasal 68 ayat (2)

Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak jelas

ANALISIS :

Menurut penjelasan, makna pengawasan represif adalah:

Pemerintah dapat membatalkan Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum masyarakat Papua. Keputusan pembatalan tersebut diberitahukan kepada Pemerintah Provinsi disertai dengan alasan-alasannya.

Ketentuan dalam Pasal 68 ayat (2) yang menyatakan bahwa, “Pemerintah berwenang melakukan pengawasan represif terhadap Perdasus, Perdasi, dan Keputusan Gubernur”. Terhadap hal ini perlu dipertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap keberadaan Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (7), dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, tanggal 5 April 2017, yang menyatakan Menteri Dalam Negeri tidak dapat mencabut Peraturan Daerah Provinsi. Menurut Mahkamah Konstitusi pengujian atau pembatalan Peraturan Daerah menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. (Dalam Putusan Ini empat Hakim Mahkamah Konstitusi mengajukan *Dissenting Opinion*).

REKOMENDASI : Ubah

Disesuaikan dengan Putusan MK

26) PENGATURAN :

Ketidakkonsistenan penggunaan istilah masyarakat adat, masyarakat hukum adat.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata
INDIKATOR : Tidak Jelas
ANALISIS :

1. Tidak ada definisi masyarakat adat padahal terminologi ini muncul beberapa kali pada Pasal 38 ayat (2), Pasal 42, Pasal 43, Pasal 48
2. Tidak ada definisi masyarakat hukum adat padahal terminologi ini muncul beberapa kali: Pasal 43 (pada pasal ini malah digunakan berbarengan dengan term “masyarakat adat”

REKOMENDASI : **Ubah**

3. UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

Pembentukan Daerah Istimewa Aceh telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian didasarkan pertimbangan dari berbagai hal termasuk ketahanan dan daya juang tinggi rakyat Aceh bersumber dari pandangan hidup berlandaskan syari’at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat serta penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Oleh karena itu dibentuklah Pemerintahan Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU Pemerintahan Aceh). Undang-Undang ini memberikan kekhususan pemerintahan Aceh dengan tidak mengabaikan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Aceh untuk Daerah Istimewa Aceh ini adalah otonomi khusus yang dibentuk berdasarkan hasil kesepakatan Helsinki pasca konflik yang terjadi.

UU ini sudah berlaku dan tidak mengalami banyak kendala dalam pelaksanaannya. Namun demikian, dari dimensi Pancasila,

norma yang terkandung dalam beberapa pasalnya memiliki permasalahan, yaitu: Penamaan UU ini dinilai tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, terutama dalam merefleksikan prinsip NKRI. Dengan menggunakan nama 'Pemerintahan Aceh' mengandung makna yang sama dan sebanding dengan 'Pemerintahan Indonesia', sehingga dapat diasumsikan Pemerintahan Aceh adalah "negara dalam negara" Indonesia (seperti dalam negara yang berbentuk serikat). Idealnya, nama UU ini disamakan dengan nama pemerintahan daerah lainnya, yaitu 'Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh'. Oleh karenanya, untuk menghindari persepsi negara serikat, maka penamaan DPRA juga seharusnya disebut dengan DPRD Provinsi Aceh, sebagaimana layaknya digunakan pada nama DPRD di daerah lain. Demikian pula dengan penamaan qonun, sebaiknya menggunakan nama Perda istimewa.

Dari beberapa persoalan hasil analisis dan evaluasi tersebut, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap UU ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi pada matriks analisis dan evaluasi. Namun, permasalahan yang ditemukan tersebut tidak memiliki berdampak signifikan di lapangan atau tidak mengakibatkan gejala yang berarti, walaupun terdapat permasalahan dari dimensi Pancasila. Sehingga tindak lanjut dari rekomendasi ini masuk dalam kategori **tidak terlalu mendesak** (atau **masih dapat dipertahankan**, namun rekomendasi hasil analisis dan evaluasi ini perlu menjadi pertimbangan, jika akan diadakan perubahan terhadap UU ini).

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat sebagai berikut:

3. UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH

- 1) **PENGATURAN** : Judul
- DIMENSI** : Dimensi Kejelasan Rumusan
- VARIABEL** : Penggunaan bahasa, istilah, kata
- INDIKATOR** : Menimbulkan ambiguitas

ANALISIS :

Judul Undang-Undang ini tidak tepat, karena bisa bermakna sama dengan Pemerintahan Indonesia, sehingga dapat diasumsikan Pemerintahan Aceh adalah “negara dalam negara” Indonesia. Judul yang tepat adalah **Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh.**

REKOMENDASI : Ubah

2) **PENGATURAN** : Pasal 1 angka 10

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Menimbulkan ambiguitas

ANALISIS :

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang ini, yang menyatakan bahwa, *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh yang selanjutnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.*

Seharusnya dirumuskan, *“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Aceh yang selanjutnya disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Aceh (DPRD Provisi/Aceh) adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi Aceh yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.*

REKOMENDASI : Ubah

3) **PENGATURAN** : Pasal 1 angka 21

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tepat

ANALISIS :

Definisi Qanun Aceh dalam Pasal 1 angka 21 dan Qanun kabupaten/kota angka 22 seharusnya lebih tepat disebut dengan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Aceh (Perdasus Provinsi/Aceh) dan Peraturan Daerah Khusus Kabupaten/Kota (Perdasus Kabupaten/kota) oleh karena istilah Peraturan Daerah

merupakan istilah umum bagi peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah. (Perdatus, Perdasi, Perdais).

REKOMENDASI : Ubah

4) PENGATURAN : Pasal 16 dan 17

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan

VARIABEL : Aspek Koordinasi kelembagaan/tata organisasi

INDIKATOR : Pembagian kewenangan dan tugasnya jelas.

ANALISIS :

Berdasarkan ketentuan tersebut, tidak jelas mana yang bisa dilakukan oleh provinsi dan mana yang bisa dilakukan oleh kabupaten/kota dan dari mana sumber pembiayaannya, apa menjadi beban APBA atau APBK. Oleh karena itu, pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota perlu dilakukan secara rinci, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dan tarik menarik kewenangan.

Adanya tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota yang mengakibatkan timbulnya persepsi yang berbeda, sehingga mengakibatkan pelaksanaan otonomi khusus sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Aceh berjalan lamban.

REKOMENDASI : Tetap

Namun demikian perlu diperjelas secara rinci pembagian kewenangan antar pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/Kota, baik kewenangan mengenai tugas dan tanggung jawab maupun mengenai penggalan sumber dana dan pembiayaan pembangunan yang didukung oleh semangat desentralisasi dan otonomi daerah, serta mendorong kerjasama antar pemerintah kabupaten/kota termasuk peran pemerintah provinsi dalam mengkoordinir pelaksanaan pembangunan yang dana bersumber dari dana otonomi khusus dan bagi Minyak dan Gas.

- 5) PENGATURAN** : Pasal 213, Pasal 214
DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata
INDIKATOR : Tidak Jelas
ANALISIS :

Adanya ketidakjelasan kewenangan dalam hal pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Guna Usaha (HGU), berapa hektar tanah yang merupakan kewenangan Pemerintah Aceh untuk mengatur dan memeruntukkan HGB dan HGU tersebut, dan berapa hektar pula yang merupakan kewenangan yang boleh diatur dan diperuntukkan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintah Aceh adalah memberikan pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi atas usulan kabupaten/kota, sedangkan yang menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota adalah memberikan pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat Keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota.

REKOMENDASI : Tetap

Namun demikian untuk memperjelas kewenangan yang merupakan urusan Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota sebaiknya perlu diberi batasan secara jelas dan rinci, Pemerintah Aceh diberikan kewenangan untuk mengurus, memeruntukkan, memberi pemanfaatan serta memberi izin penggunaan tanah seluas seribu hektar. Sedangkan di bawah seribu hektar merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota

4. UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan menggantikan dan mencabut Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik

Indonesia karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia sehingga harus dicabut dan diganti dengan yang baru.

Permasalahan yang muncul dalam implementasi adalah mengenai status Warga Negara Indonesia (WNI) yang bergabung dalam milisi pada suatu kelompok yang secara formal bukan negara (contoh: ISIS). Dalam hal ini ISIS bukanlah suatu Negara sehingga WNI yang pergi ke ISIS tidak bisa kehilangan status WNI-nya. Sedangkan Negara Suriah tidak mau mengakui WNI tersebut. Sehingga WNI tersebut harus dikembalikan ke Indonesia dan menjadi tugas Badan Nasional Penanggulangan Teroris (BNPT) untuk membina WNI yang kembali tersebut.

Permasalahan masyarakat tinggal di daerah perkebunan bertahun-tahun tanpa identitas dan tinggal berpindah-pindah sulit untuk dilakukan pengurusan kewarganegaraan. Jumlah puluhan ribu orang tersebut sulit diproses karena mengalami beberapa kendala di antaranya tidak terpenuhi syarat kejelasan asal-usul, tempat tinggal pasti dan munculnya kekhawatiran jika mereka bukan orang Indonesia, terutama di daerah perbatasan seperti Sulawesi. Diperlukan peran pemerintah untuk menjemput bola dengan persyaratan tertentu yang telah diatur.

Ada beberapa permasalahan kewarganegaraan dalam UU yang banyak ditemui, di antaranya: orang Indonesia yang tinggal lama di luar negeri, pasangan perkawinan campur, orang asing keturunan Indonesia sampai tiga generasi, orang keturunan Indonesia yang memiliki dwi kewarganegaraan, dan orang keturunan Indonesia yang tidak memiliki kewarganegaraan.

Dari hasil analisis dan evaluasi terhadap UU ini, maka rekomendasi terhadap UU ini adalah perlu diubah. Oleh karena temuan permasalahan dalam UU tidak lebih dari 10% dan tidak berdampak yang signifikan, maka kategori rekomendasi ini adalah: **tidak terlalu mendesak**. Artinya UU ini **masih dapat dipertahankan**, namun rekomendasi ini perlu menjadi pertimbangan, jika akan diadakan perubahan terhadap UU ini.

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat sebagai berikut:

4. UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN

1) PENGATURAN : Pasal 23 :

Warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:

- a. masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari Presiden;
- b. secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut;

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tegas

ANALISIS :

Perlu menambah atau memperluas konsepsi “dinas tentara asing” sebagai bukan saja dinas sebuah Negara “resmi” tetapi termasuk juga “milisi” atau Negara yang belum diakui secara internasional. (agar indikator terkait adanya aturan yang menjadikan semangat perlindungan rakyat (bagian dari Prinsip Demokrasi) dapat terpenuhi).

REKOMENDASI : Ubah

2) PENGATURAN : Pasal 41

“Anak yang lahir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf l dan anak yang diakui atau diangkat secara sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sebelum Undang-Undang ini diundangkan dan belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang ini dengan mendaftarkan diri kepada Menteri melalui Pejabat atau Perwakilan Republik Indonesia paling lambat 4 (empat) tahun setelah Undang-Undang ini diundangkan.”

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek Budaya Hukum Masyarakat

INDIKATOR : Masyarakat paham dengan peraturan tersebut

ANALISIS :

Ada batasan waktu mendaftarkan diri bagi mereka yang berusia di bawah 18 tahun. Mereka yang tidak mendaftarkan diri dalam jangka waktu tersebut tidak punya kesempatan untuk menjadi warga negara Indonesia seringkali orangtua yang belum mengetahui mengenai ketentuan batas waktu tersebut sehingga tidak mendaftarkan anaknya agar berstatus WNI.

Masalah kewarganegaraan yang banyak dialami oleh anak keturunan hasil kawin campur antara lain anak yang lahir di negara dengan pengakuan kewarganegaraan berdasarkan tempat lahir, dan anak dengan status warga negara asing yang harus kembali ke Indonesia.

REKOMENDASI : Tetap

3) **PENGATURAN** : Pasal 42

“Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 (lima) tahun atau lebih tidak melaporkan diri kepada Perwakilan Republik Indonesia dan telah kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia sebelum Undang-Undang ini diundangkan dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya dengan mendaftarkan diri di Perwakilan Republik Indonesia dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan sepanjang tidak mengakibatkan kewarganegaraan ganda.”

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek Budaya Hukum Masyarakat

INDIKATOR : Masyarakat paham dengan peraturan tersebut

ANALISIS :

Perlu dikaji mendalam mengenai kemungkinan pasal ini bermasalah bagi orang-orang keturunan Indonesia yang tinggal di luar negeri.

Penggunaan istilah diaspora sebagaimana dijelaskan dalam situs Indonesia Diaspora *Networking* (IDN), diartikan secara positif.

Disebutkan ada 4 kriteria kelompok orang Indonesia yang berada di luar negeri. Kelompok pertama adalah WNI yang tinggal di luar negeri yakni masih memegang paspor Indonesia secara sah. Kelompok kedua adalah warga Indonesia yang telah menjadi warga negara asing karena proses naturalisasi dan tidak lagi memiliki paspor Indonesia. Kelompok ketiga, warga negara asing yang memiliki orang tua atau leluhur yang berasal dari Indonesia. Dan kelompok keempat, warga negara asing yang tidak memiliki pertalian leluhur dengan Indonesia sama sekali namun memiliki kecintaan yang luar biasa terhadap Indonesia. Tenaga Kerja Indonesia (TKI) seringkali tidak dianggap sebagai diaspora yang dimaksud IDN ini, sehingga diaspora sebenarnya hanya melihat kisah sukses orang Indonesia yang ada di luar negeri (perantau sukses).

Sementara, kata 'diaspora' sendiri dalam kajian-kajian akademik memiliki konotasi yang negatif dan terkait dengan situasi geopolitik global. Misalnya, pada umumnya menyebut "diaspora Yahudi" untuk orang-orang berdarah Yahudi yang tinggal di seluruh dunia guna menghindari persekusi di Eropa hingga Perang Dunia II; atau "diaspora Armenia" untuk orang-orang Armenia beserta keturunannya yang mengungsi akibat pembantaian oleh pasukan Turki Usmani pada Perang Dunia I; "*White Russians*" untuk simpatisan Tsar pada era Revolusi Bolshevik yang di antaranya mengungsi ke Tiongkok dan Eropa Barat; "diaspora Tiongkok" untuk orang-orang Tionghoa yang kabur dari Revolusi Kebudayaan zaman Mao; "diaspora Iran" untuk orang-orang Iran yang meninggalkan tanah air untuk menghindari penindasan Shah atau kecamuk Revolusi Iran; dan "diaspora orang Kroasia" setelah Perang Balkan.

Dalam konteks tersebut, setidaknya terdapat lima kelompok besar diaspora Indonesia yang ada di luar negeri, yaitu: diaspora penyintas 1965, yakni orang-orang Indonesia yang berada di luar negeri dan tak bisa kembali setelah pembantaian 1965-1966; diaspora Timor, yaitu orang-orang Timor Leste (di antaranya Ramos Horta dan Mari Alkatiri) yang terpaksa menyingkir dari kampung halaman sejak invasi Orde Baru ke Timor (1975); diaspora Aceh, yang lahir akibat konflik dengan pemerintah

pusat pada era Soekarno, Soeharto, hingga Megawati; diaspora orang-orang Maluku pendukung Republik Maluku Selatan di Belanda; serta diaspora Papua yang terdiri dari jejaring aktivis pro-kemerdekaan Papua di luar tanah Papua.

Atas dasar analisis di atas, sebenarnya asas kewarganegaraan tunggal yang dianut UU Kewarganegaraan dapat tetap dipertahankan, tidak menimbulkan kerugian bagi WNI. Sedangkan bagi WNI yang tinggal lebih dari 5 tahun dan kehilangan kewarganegaraannya yang belum melapor pada tahun 2009, namun memiliki keinginan untuk kembali menjadi WNI, perlu diberikan fasilitasi, dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu.

REKOMENDASI : Ubah

Dengan memberikan peluang bagi warga keturunan Indonesia yang kehilangan kewarganegaraan, yang masih memiliki keinginan untuk menjadi WNI, dengan pertimbangan dan syarat2 tertentu.

5. UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA YANG BERKAITAN DENGAN KEJAHATAN TERHADAP KEAMANAN NEGARA

Dalam kitab Undang-Undang Hukum Pidana, kejahatan terhadap keamanan Negara diatur dalam Bab I Kejahatan terhadap keamanan Negara Pasal 104-129. Kitab Undang-undang Hukum Pidana terutama yang berkaitan dengan ketentuan mengenai kejahatan terhadap keamanan negara tersebut belum memberi landasan hukum yang kuat dalam usaha mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar Negara. Dalam rangka memenuhi harapan tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 27 tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang berkaitan dengan kejahatan terhadap Keamanan Negara. Undang-undang ini menambah 6 (enam) ketentuan baru di antara Pasal 107 dan Pasal 108 Bab I Buku 11 Kitab Undang-undang Hukum Pidana tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara yang kemudian dijadikan Pasal 107 a, Pasal 107 b, Pasal 107 c, Pasal 107 d, Pasal 107 e, dan

Pasal 107 f.

Salah satu yang perlu dianalisis adalah ketiadaannya ketentuan umum dan batasan mengenai komunisme/ marxisme-leninisme, karena dengan tidak adanya ketentuan umum dan batasan tersebut dapat juga memunculkan paham yang sama tapi dengan varian lain.

Pemerintahan Orde Baru memandang peristiwa Gerakan 30 September (G30S) sebagai upaya untuk menggantikan ideologi Pancasila dengan Komunisme, Marxisme dan Leninisme.⁴⁵ Dengan demikian, dibentuklah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 (TAP MPRS XXV/1966). TAP MPRS ini mengatur pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI); melarang penyebaran atau pengembangan paham Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam segala bentuk dan manifestasinya; serta memandatkan bahwa kegiatan mempelajari secara ilmiah paham Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam rangka mengamankan Pancasila dapat dilakukan secara terpimpin dengan ketentuan pengamanan yang diatur oleh Pemerintah dan DPR-GR.

Secara historis, upaya untuk melindungi ideologi Pancasila dan keutuhan negara juga diejawantahkan melalui Undang - Undang Nomor 11 PNPS Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (UU Pemberantasan Kegiatan Subversi). Setelah memasuki era reformasi, UU tersebut dicabut dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 1999 Tentang Pencabutan Undang - Undang Nomor 11/ PNPS/ Tahun 1963 Tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi. Pada bagian menimbang, dapat dilihat bahwa UU Pemberantasan Kegiatan Subversi dicabut karena bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM) dan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum serta menimbulkan ketidakpastian hukum, sehingga dalam penerapannya menimbulkan ketidakadilan dan keresahan di dalam masyarakat.⁴⁶ Meski demikian, setelah itu kemudian lahir Undang

45 Supriyadi Widodo Eddyono, "Problem Kejahatan Terhadap Ideologi Negara Dalam RKUHP", 2016, <https://reformasikuhp.org/problem-kejahatan-terhadap-ideologi-negara-dalam-r-kuhp/>.

46 Supriyadi Widodo Eddyono (et.al), *Kejahatan Ideologi dalam RKUHP*, Jakarta: ICJR, 2016, hlm. 14.

- Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara (UU No. 27/1999).

Sejalan dengan semangat dengan UU Pemberantasan Kegiatan Subversi yang telah dicabut, UU No. 27/1999 juga kembali mengatur pasal-pasal kejahatan terhadap ideologi.⁴⁷ Larangan penyimpangan dari ideologi Pancasila yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) huruf a UU Pemberantasan Kegiatan Subversi dihidupkan kembali melalui UU No. 27/1999 dengan memasukkan 6 (enam) pasal baru di antara Pasal 107 dan Pasal 108 Bab I Buku 11 KUHP tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara yang dijadikan Pasal 107 a, Pasal 107 b, Pasal 107 c, Pasal 107 d, Pasal 107 e, dan Pasal 107 f.⁴⁸ Pada dasarnya, UU tersebut mengatur dua jenis kejahatan, yakni kejahatan yang berkaitan dengan penggantian Pancasila sebagai ideologi negara dan kejahatan sabotase terutama terhadap sarana dan prasarana militer dan distribusi atau pengadaan bahan pokok.⁴⁹

Keberadaan tindak pidana ideologi sebagai bagian dari hukum pidana di Indonesia tidak lepas dari masih berlakunya TAP MPRS XXV/1966 dan UU No. 27/1999.⁵⁰ Eksistensi pengaturan tersebut sering menuai polemik, terutama di kalangan akademisi dan masyarakat sipil yang menganggap bahwa rumusan pasal-pasal kejahatan terhadap ideologi masih bersifat ambigu dan memberi implikasi buruk terhadap penghormatan dan perlindungan HAM. Oleh karena itu, diskursus tersebut melatarbelakangi analisis dan evaluasi atas UU No. 27/1999 yang diharapkan dapat menjadi acuan bagi pengambilan keputusan dalam proses perubahan atau penggantian UU tersebut di kemudian hari.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi atas UU No. 27/1999, terdapat beberapa temuan signifikan, sebagai berikut:

1. Unsur-unsur di dalam rumusan Pasal 107 a bersifat

47 *Ibid.*

48 Rocky Marbun, "Diskursus Perumusan Ideologi Sebagai Perbuatan Pidana dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 2015", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4, Nomor 3, 2017, hlm. 535.

49 Supriadi Widodo Eddyono (et.al), *Op.Cit.*, hlm. 15.

50 *Ibid.*

subjektif dan multitafsir. Tidak ada kejelasan dan batasan yang jelas dari makna “melawan hukum”, “menyebarkan” dan “mengembangkan”. Implikasinya, setiap perbuatan yang bersinggungan dengan isu ideologi Komunisme-Marxisme/Leninisme, termasuk diskusi ilmiah dan kritik terhadap sikap negara atas peristiwa gerakan 30 September dapat disalahartikan sebagai perbuatan menyebarkan dan mengembangkan ideologi kiri tersebut. Hal demikian memberi preseden buruk terhadap kebebasan berpendapat dan berekspresi yang harus dilindungi oleh negara. Selain itu, standar rigid untuk menilai apakah suatu perbuatan layak dianggap upaya untuk menyebarkan dan mengembangkan ideologi Komunisme-Marxisme/Leninisme juga absen di dalam pasal ini. Pada kasus Budi Pego, simbol palu arit yang diperlihatkan di muka umum tanpa suatu pengetahuan atau niat untuk menyebarkan ajaran tersebut dapat dikategorikan sebagai suatu tindak pidana. Berbagai unsur ambigu di dalam Pasal 107 a tersebut menciptakan ketidakpastian hukum karena dapat menjerat banyak orang yang aktifitasnya dianggap terkait ajaran Komunisme-Marxisme/Leninisme padahal sebetulnya orang tersebut tidak memiliki suatu niat jahat.

2. Pelarangan yang diatur Pasal 107 a membatasi manifestasi dari kebebasan berfikir individu. Adapun syarat dari pembatasan HAM adalah negara harus membuktikan adanya kebutuhan konkret yang membuat suatu hak perlu dibatasi. Pada dasarnya, setiap ideologi apapun tidak terbatas pada Komunisme-Marxisme-Leninisme pasti memiliki potensi untuk bertentangan dengan Pancasila. Oleh karena itu, tidak dapat ditemukan rasionalitas dari adanya aturan yang secara khusus hanya mengatur larangan terhadap penyebaran ajaran ideologi Komunisme-Marxisme/Leninisme. Meski demikian, bukan berarti negara harus memperluas larangan penyebaran dan pengembangan terhadap ideologi lain, tetapi justru menunjukkan bahwa pelarangan atas suatu ideologi dengan jumlah yang tak terbatas dan dapat terus berkembang dengan berbagai variannya bukan hal yang operasional

untuk dilakukan (*unforceable*). Terlebih lagi, pemidanaan terhadap ideologi juga tidak lantas dapat membuat seseorang menghapus ideologi tersebut, hal tersebut memperkuat alasan yang membuat Pasal 107 a *unforceable*.

3. Makna dari kata “menganut” di dalam Pasal 107 e memberi ruang tafsir yang sangat terbuka, penyidik dapat melihat dari anggaran dasar suatu organisasi maupun ucapan, tindakan, dan/atau simbol-simbol yang digunakan dalam aktivitas organisasi tersebut untuk menentukan apakah organisasi menganut ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Hal demikian berpotensi menciptakan subjektivitas dan ketidakpastian hukum dalam penerapannya. Selain itu, secara *a contrario* pasal tersebut dapat ditafsirkan bahwa menjalin hubungan dengan organisasi yang dianggap berasaskan ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme tidak dilarang selama bukan dengan maksud mengubah dasar negara. Kembali terdapat kerancuan mengenai tindakan apa yang sebetulnya dilarang oleh pasal ini serta bagaimana menilai indikator dari unsur “dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan Pemerintah yang sah”.

Untuk itu, kiranya perlu penambahan unsur “dengan sengaja” dalam pasal yang melarang perbuatan untuk meniadakan dasar negara. Dengan itu, pemidanaan terhadap kajian yang sifatnya objektif dapat dihindari. Selain itu, keberadaan unsur “dengan sengaja” harus dibarengi dengan rumusan yang secara limitatif mengatur cara-cara apa saja yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana yang bertujuan meniadakan dasar negara.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap UU ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi pada matriks analisis dan evaluasi. Oleh karena permasalahan ini ada pada semua pasal dalam UU ini (UU ini merupakan UU perubahan terhadap KUHP, yaitu menyisipkan 6 pasal pada pasal 107 (yaitu Pasal 107a – Pasal 107f), maka **perlu dilakukan perubahan** dengan menyempurnakan norma terutama pada pasal 107 a dan 107 e, agar penerapan di lapangan tidak salah sasaran dan

menimbulkan pemahaman yang berbeda. Berdasarkan jumlah pasal yang bermasalah dan dampak signifikan yang ditimbulkan, maka tindak lanjut dari perubahan terhadap pasal-pasal tersebut masuk dalam kategori **mendesak**. Sebagai catatan, persoalan ini telah dituangkan dalam RUU KUHP (Pasal 188, bagian Tindak Pidana Terhadap Keamanan Negara). Dalam Pasal 8 ayat (8), telah menyempurnakan ketentuan dari Pasal 107 a KUHP, yaitu bahwa kajian terhadap ajaran komunime/marxisme-leninisme untuk kepentingan pengetahuan, tidak dipidana. Dalam hal RUU KUHP dapat segera disahkan pada tahun 2020, maka alternatif rekomendasi bagi UU No. 27 Tahun 1999 ini adalah **dicabut**.

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat sebagai berikut:

5. UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 1999 TENTANG PERUBAHAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA YANG BERKAITAN DENGAN KEJAHATAN TERHADAP KEAMANAN NEGARA.

- 1) **PENGATURAN** : Judul, Konsideran, Dasar Hukum, Penjelasan
DIMENSI : Dimensi Ketepatan Jenis PUU
VARIABEL :
Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang tidak diamanatkan secara tegas
- INDIKATOR** : Pelaksanaan HAM dan Pembatasan HAM
ANALISIS :
a. Analisis terhadap nama/ judul
Di dalam petunjuk Nomor 3 Lampiran II UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maka dapat dikatakan bahwa judul UU tersebut sudah memenuhi petunjuk yang terdapat di dalam Lampiran II UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 tahun 2019 yaitu dengan hanya menggunakan kata secara singkat namun secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi seluruh materi muatan peraturan perundang-undangan;
b. Analisis terhadap dasar hukum mengingat

Di dalam bagian dasar hukum mengingat disebutkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, Tap MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI dan Tap MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk MPRS, UU No. 1/1946 tentang KUHP, dan UU No. 73/1958 tentang Berlakunya KUHP di Seluruh Wilayah Indonesia. Mengingat UU ini terbentuk sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 dan sebelum dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2011, berdasarkan Pasal 100 UU No. 12 Tahun 2011 penyebutan kedua pasal UUD dan dasar hukum lainnya tersebut tetap memenuhi asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat (Pasal 5 huruf b UU No 12 Tahun 2011).

- c. Analisis terhadap Politik Hukum (arah pengaturan)
Politik hukum UU Pencegahan Penodaan Agama ini dapat ditinjau dari konsideran menimbang dan/atau penjelasan umumnya. Diterangkan oleh penjelasan UU ini. Bahwa dalam usaha-usaha pemerintah untuk mempertahankan Pancasila dari ancaman Komunisme/ Marxisme-Leninisme, yang terbukti bertentangan dengan agama, sendi-sendi kehidupan masyarakat Indonesia yang ber-Ketuhanan YME dan dari tindak pidana yang membahayakan keamanan, perlu dibuat penambahan terhadap KUHP dengan pasal-pasal yang berkaitan dengan keamanan.

Kesimpulan Analisis:

UU No. 27/1999 tentang Kejahatan Terhadap Keamanan Negara sudah tepat dituangkan dalam dalam jenis UU.

REKOMENDASI : Tepat dituangkan dalam materi UU

- 2) **PENGATURAN** : Pasal 107 a
DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Kesesuaian dengan sistematika.
INDIKATOR : Ditulis dengan sistematika umum-khusus.
ANALISIS :

Isi UU ini merupakan penambahan pasal-pasal yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara yang masuk ke dalam Buku II tentang Kejahatan KUHP.

Unsur-unsur di dalam rumusan Pasal 107 a bersifat subjektif dan

multitafsir. Tidak ada kejelasan dan batasan yang jelas dari makna “melawan hukum”, “menyebarkan” dan “mengembangkan”. Implikasinya, setiap perbuatan yang bersinggungan dengan isu ideologi Komunisme-Marxisme/Leninisme, termasuk diskusi ilmiah. Perlu dijelaskan apakah yang dimaksud dengan menyebarkan ajaran komunisme/marxisme-leninisme. Kemudian perlu dijelaskan juga Bagaimana dengan varian-varian ajaran lain. Karena dengan dilarangnya hal tersebut, bukan berarti orang tidak boleh mengetahui apa yang dimaksud dengan komunisme. Marxisme-leninisme. Dalam praktek di lapangan kerap sempat terjadi sweeping buku-buku mengenai marxisme pada toko-toko buku yang terkemuka, namun bukan berarti terbitnya buku-buku tersebut dengan maksud menyebarkan ajaran-ajaran tersebut dengan maksud mengganti dasar negara dan dilakukan dengan cara melawan hukum;

REKOMENDASI : Ubah

3) PENGATURAN : Pasal 107 b

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tegas

ANALISIS :

1. Pasal ini menghendaki dua hal yang harus terpenuhi yaitu, 1). Menyatakan keinginan untuk meniadakan atau mengganti Pancasila; dan 2). Timbulnya kerusuhan masyarakat atau korban jiwa. Jadi pasal ini adalah delik materii, yaitu delik menghendaki adanya akibat yaitu adanya “korban jiwa”;
2. Padahal secara umum perbuatan-perbuatan tersebut tidak selalu menimbulkan korban atau kerusuhan
3. Hal ini menimbulkan paradoks dengan tujuan dari norma ini sendiri, yaitu mencegah orang untuk mengganti ideologi negara.

REKOMENDASI : Ubah

4) PENGATURAN : Pasal 107 e

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Ketertiban dan kepastian hukum
INDIKATOR : Adanya ketentuan yang menjamin prosedur yang jelas dan efisien

ANALISIS :
Pasal 107 e huruf a: terdapat frasa “patut diduga” menimbulkan ketidakpastian hukum dan keadilan, karena hal tersebut belum tentu terbukti bahwa yang bersangkutan menganut ajaran komunisme/marxisme-leninisme.

REKOMENDASI : Ubah

6. UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2009 TENTANG BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

Bendera Negara Sang Merah Putih, Bahasa Indonesia, Lambang Negara Garuda Pancasila dan Lagu Kebangsaan Indonesia Raya merupakan jati diri bangsa dan identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keempat simbol ini menjadi cerminan kedaulatan negara di dalam tata pergaulan dengan negara-negara lain dan menjadi cerminan kemandirian dan eksistensi Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan Indonesia bukan hanya sekedar merupakan pengakuan atas Indonesia sebagai bangsa dan negara, melainkan menjadi simbol atau lambang negara yang dihormati dan dibanggakan warga negara Indonesia. Bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan Indonesia menjadi kekuatan yang sanggup menghimpun serpihan sejarah nusantara yang beragam sebagai bangsa besar dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bahasa Indonesia bahkan cenderung berkembang menjadi bangsa perhubungan luas. Penggunaannya oleh bangsa lain yang cenderung meningkat dari waktu ke waktu menjadi kebanggaan bangsa Indonesia.⁵¹

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan ini (selanjutnya disebut UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara

51 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

serta Lagu Kebangsaan) merupakan implementasi dari Pasal 35, Pasal 36, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C yang menyatakan bahwa Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih, Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia, Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika dan Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya dan ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.

Secara historis dan sosiologis, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan Indonesia selama ini telah berperan menjamin keutuhan Negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat bahwa:

- a. Bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan Indonesia merupakan manifestasi kebudayaan yang berakar pada sejarah perjuangan bangsa, kesatuan dalam keragaman budaya, dan kesamaan dalam mewujudkan cita-cita nusantara sebagai bangsa dan Negara Indonesia.
- b. Sebagai alat legitimasi atau jati diri bagi kemerdekaan bangsa dan Negara Indonesia, sekaligus menjadi bentuk pengakuan untuk merdeka, setara, dan bebas aktif dalam pergaulan di antara bangsa dan negara lain.
- c. Menjadi jati diri yang melahirkan adanya pengakuan akan persatuan dan kesatuan bagi masyarakat Indonesia untuk dapat hidup sejalan dan bersama-sama mewujudkan cita-cita bangsa dan Negara Indonesia juga bermakna untuk menguatkan persatuan dan kesatuan Indonesia sebagai bangsa dan negara.
- d. Menjadi *aras* yang memberi keseimbangan untuk selalu kembali hanya atas dan untuk Indonesia. Keseimbangan untuk kembali atas berbagai friksi dan konflik etnis kedaerahan yang terkadang muncul dalam dimensi sosial dan politik Indonesia.

Pada saat UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan ini dibentuk, bendera, lambang negara, dan lagu kebangsaan Indonesia diatur dengan peraturan pemerintah yang merupakan produk hukum berdasarkan amanat UUDS Tahun 1950. Sebelum adanya UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan, pengaturan mengenai bendera, lambang

negara, dan lagu kebangsaan diatur dalam⁵²:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) yang hanya mengatur tentang kejahatan (tindak pidana) yang menggunakan Bendera Sang Merah Putih; penodaan terhadap bendera negara sahabat; penodaan terhadap Bendera Sang Merah Putih dan Lambang Negara Garuda Pancasila; serta pemakaian Bendera Sang Merah Putih oleh mereka yang tidak memiliki hak menggunakannya seperti terdapat pada Pasal 52a, Pasal 142a, Pasal 154a, dan Pasal 473.
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1954 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 dari Republik Indonesia dahulu tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah untuk Seluruh Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi, Undang-Undang Nomor 19 PNPS Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional j.o Undang -Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1951 tentang Lambang Negara;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1958 tentang Bendera Kebangsaan Republik Indonesia;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1958 tentang Penggunaan Bendera Kebangsaan Asing;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1958 tentang Panji dan Bendera Jabatan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1958 tentang Penggunaan Lambang Negara;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1958 tentang Lagu Kebangsaan Indonesia Raya; dan
9. Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 1990 tentang Ketentuan Keprotokolan Mengenai Tata Tempat, Tata

52 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan.

Upacara, dan Tata Penghormatan.

Lahirnya UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan mampu mengatasi berbagai masalah yang terkait dengan praktik penetapan dan tata cara penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan yang selama ini masih berpedoman kepada peraturan perundang-undangan produk UUDS Tahun 1950. Lahirnya UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan merupakan jaminan kepastian hukum, keselarasan, keserasian, standardisasi, dan ketertiban di dalam penggunaan bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan.

Pasca 10 (sepuluh) tahun berlakunya UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan (2009-2019) dipandang perlu untuk dilakukan analisis dan evaluasi terhadap pelaksanaannya untuk menilai apakah pengaturan-pengaturan dalam UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan masih relevan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi atas UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan, terdapat beberapa permasalahan yang berpotensi menimbulkan disharmoni, multi tafsir, atau terdapat permasalahan di antaranya sebagai berikut:

1. Pasal 7 ayat (3), Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 ayat (1), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (1), Pasal 30, Pasal 31 ayat (1), Pasal 32 ayat (1), Pasal 33 ayat (1), Pasal 34, Pasal 35 ayat (1), Pasal 36 ayat (1), Pasal 36 ayat (3), Pasal 37 ayat (1), Pasal 38 ayat (1), Pasal 39 ayat (1), Pasal 41 ayat (1), Pasal 42 ayat (1), Pasal 51 dan Pasal 59 ayat (1) merupakan pasal-pasal yang mengatur ketentuan baik mengenai penggunaan bendera, bahasa, lambang negara maupun lagu kebangsaan yang menggunakan frasa “wajib” dalam perumusannya. Namun frasa “wajib” tersebut tidak diikuti dengan pengaturan mengenai sanksi. Hal ini yang kemudian menimbulkan kerancuan apa implikasi dari pengaturan wajib yang tidak diikuti pengaturan sanksi tersebut. Ketentuan ini juga menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya.
2. Belum diterbitkannya peraturan pelaksanaan dari Pasal 10 ayat (5) yang kemudian berimplikasi pada tidak terlaksananya

- pasal 10 ayat (1) dan menimbulkan inkonsistensi dengan Pasal 73 karena telah melewati batas waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang.
3. Pasal 57 huruf d dan Pasal 69 huruf c telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 4/PUU-X/2012 dikarenakan pasal 57 huruf d memuat pelarangan menggunakan lambang negara untuk keperluan selain yang diatur dalam UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Pengaturan Pasal 57 huruf d ini kemudian diikuti dengan pengaturan sanksi pidana. Kedua pengaturan ini menurut Mahkamah Konstitusi telah menimbulkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 karena telah membatasi hak warga negara untuk memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.
 4. Pasal 24 mengatur tentang larangan “merusak” bendera negara yang kemudian pengaturan larangan ini diikuti dengan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 66. Selain itu pasal 67 huruf c mengatur “*sanksi pidana bagi setiap orang yang mencetak, menyulam, menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apapun pada Bendera Negara...*”. Frasa “merusak” ini berpotensi menimbulkan kerancuan/multitafsir karena ketidakjelasan maksud frasa “merusak” tersebut. Selain itu menimbulkan persoalan apakah untuk kata “merobek, menginjak-nginjak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, mencetak, menyulam, menulis huruf, angka, gambar, atau tanda lain dan memasang lencana dan benda apapun pada bendera negara” tidak dapat dimaknai sama halnya dengan “merusak”. Sehingga frasa “merusak” ini dalam perumusannya menimbulkan suatu ketidakjelasan mengenai maksud pengertiannya yang berimplikasi adanya potensi multitafsir dalam pelaksanaannya.
 5. Pasal 66 dan Pasal 68 UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan berpotensi disharmoni dengan Pasal 154a KUHP karena adanya pengaturan ganda terkait sanksi pidana terhadap setiap orang yang dengan sengaja menodai Bendera Negara Indonesia.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan **perlunya perubahan** terhadap UU ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi pada matriks analisis dan evaluasi. Berdasarkan jumlah dan dampak dari permasalahan yang ditemukan dalam analisis dan evaluasi itu, maka tindak lanjut dari rekomendasi UU ini masuk dalam kategori **mendesak** (perlu dimasukkan dalam daftar Prolegnas lima 2020-2024).

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat sebagai berikut:

6. UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2009 TENTANG BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN

1) PENGATURAN :

- Pasal 7 ayat (3):
“Bendera Negara wajib dikibarkan pada setiap peringatan Hari Kemerdekaan Bangsa Indonesia tanggal 17 Agustus oleh warga negara yang menguasai hak penggunaan rumah, gedung atau kantor, satuan pendidikan, transportasi umum, dan transportasi pribadi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan di kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri”
- Pasal 9 ayat (1):
Bendera Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) wajib dikibarkan setiap hari di:
 - a. istana Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. gedung atau kantor lembaga negara;
 - c. gedung atau kantor lembaga pemerintah;
 - d. gedung atau kantor lembaga pemerintah nonkementerian;
 - e. gedung atau kantor lembaga pemerintah daerah;
 - f. gedung atau kantor dewan perwakilan rakyat daerah;
 - g. gedung atau kantor perwakilan Republik Indonesia di luar negeri;
 - h. gedung atau halaman satuan pendidikan;
 - i. gedung atau kantor swasta;
 - j. rumah jabatan Presiden dan Wakil Presiden;

- k. rumah jabatan pimpinan lembaga negara;
 - l. rumah jabatan menteri;
 - m. rumah jabatan pimpinan lembaga pemerintahan non-kementerian;
 - n. rumah jabatan gubernur, bupati, walikota, dan camat;
 - o. gedung atau kantor atau rumah jabatan lain;
 - p. pos perbatasan dan pulau-pulau terluar di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - q. lingkungan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia; dan
 - r. taman makam pahlawan nasional.
- **Pasal 10 ayat (1):**
Bendera Negara wajib dipasang pada:
 - a. kereta api yang digunakan Presiden atau Wakil Presiden;
 - b. kapal milik Pemerintah atau kapal yang terdaftar di Indonesia pada waktu berlabuh dan berlayar; atau
 - c. pesawat terbang milik Pemerintah atau pesawat terbang yang terdaftar di Indonesia.
 - **Pasal 26:**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam peraturan perundang-undangan.
 - **Pasal 27:**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam dokumen resmi negara.
 - **Pasal 28:**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat negara yang lain yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.
 - **Pasal 29 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan sebagai bahasa pengantar dalam pendidikan nasional.
 - **Pasal 30:**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pelayanan administrasi publik di instansi pemerintahan.
 - **Pasal 31 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi

pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia atau perseorangan warga negara Indonesia.

- **Pasal 32 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam forum yang bersifat nasional atau forum yang bersifat internasional di Indonesia.
- **Pasal 33 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam komunikasi resmi di lingkungan kerja pemerintah dan swasta.
- **Pasal 34:**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam laporan setiap lembaga atau perseorangan kepada instansi pemerintahan.
- **Pasal 35 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam penulisan karya ilmiah dan publikasi karya ilmiah di Indonesia.
- **Pasal 36 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nama geografi di Indonesia.
- **Pasal 36 ayat (3):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan untuk nama bangunan atau gedung, jalan, apartemen atau permukiman, perkantoran, kompleks perdagangan, merek dagang, lembaga usaha, lembaga pendidikan, organisasi yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.
- **Pasal 37 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam informasi tentang produk barang atau jasa produksi dalam negeri atau luar negeri yang beredar di Indonesia.
- **Pasal 38 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam rambu umum, penunjuk jalan, fasilitas umum, spanduk, dan alat informasi lain yang merupakan pelayanan umum.
- **Pasal 39 ayat (1):**
Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam informasi melalui media massa.
- **Pasal 41 ayat (1):**
Pemerintah wajib mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra Indonesia agar tetap memenuhi kedudukan

dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, sesuai dengan perkembangan zaman.

- **Pasal 42 ayat (1):**

Pemerintah daerah wajib mengembangkan, membina, dan melindungi bahasa dan sastra daerah agar tetap memenuhi kedudukan dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat sesuai dengan perkembangan zaman dan agar tetap menjadi bagian dari kekayaan budaya Indonesia.

- **Pasal 51:**

Lambang Negara wajib digunakan di:

- a. dalam gedung, kantor, atau ruang kelas satuan pendidikan;
- b. luar gedung atau kantor;
- c. lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara, dan tambahan berita negara;
- d. paspor, ijazah, dan dokumen resmi yang diterbitkan pemerintah;
- e. uang logam dan uang kertas; atau
- f. materai.

- **Pasal 59 ayat (1):**

Lagu Kebangsaan wajib diperdengarkan dan/atau dinyanyikan:

- a. untuk menghormati Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- b. untuk menghormati Bendera Negara pada waktu pengibaran atau penurunan Bendera Negara yang diadakan dalam upacara;
- c. dalam acara resmi yang diselenggarakan oleh pemerintah;
- d. dalam acara pembukaan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah;
- e. untuk menghormati kepala negara atau kepala pemerintahan negara sahabat dalam kunjungan resmi;
- f. dalam acara atau kegiatan olahraga internasional; dan
- g. dalam acara ataupun kompetisi ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni internasional yang diselenggarakan di Indonesia.

DIMENSI :

Dimensi Kejelasan Rumusan dan Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, kata/istilah yg tepat

INDIKATOR : Jelas, tegas

ANALISIS :

Frasa “wajib” dalam pasal-pasal sebagaimana yang diuraikan tersebut menunjukkan adanya ketentuan yang sifatnya membebankan “kewajiban”. Dalam ilmu hukum sifat kaedah hukum dapat dibedakan antara kaedah hukum yang bersifat imperatif (hukum memaksa atau *dwingendrecht*) dan yang bersifat fakultatif. Namun penggunaan frasa “wajib” dalam ketentuan pasal-pasal tersebut tidak diikuti dengan pengaturan sanksi. Dengan demikian terjadi ketidakjelasan apakah penggunaan frasa “wajib” pada pasal-pasal tersebut harus ditaati secara a priori atau tidak.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Lampiran II Bab III Angka 268 menyebutkan bahwa “Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi”. Sehingga dengan pengaturan yang demikian maka dalam hal perumusan norma yang mengatur adanya “kewajiban” maka seharusnya diikuti dengan pengaturan mengenai sanksi.

Salah satu contoh implikasi dari pasal-pasal yang menggunakan frasa “wajib” yang kemudian menimbulkan permasalahan, yaitu Pasal 31 UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Pasal 31 UU yang mengatur bahwa “Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia atau perseorangan warga negara Indonesia. “ “Nota kesepahaman atau perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang melibatkan pihak asing ditulis juga dalam bahasa nasional pihak asing tersebut dan/atau bahasa inggris”. Pengaturan ini dalam pelaksanaannya

menimbulkan permasalahan karena pengaturan ini menekankan bahwa semua perjanjian atau dokumen hukum yang dibuat dan ditanda tangani harus berbahasa Indonesia atau setidaknya dalam 2 (dua) bahasa, maka bila tidak perjanjian tersebut dapat dianggap melanggar ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara yang menjadi batal demi hukum. Pengaturan tersebut menyebabkan kontrak yang dibuat dengan menggunakan bahasa asing menjadi lemah dan batal demi hukum. Salah satu contoh kasusnya seperti halnya yang terjadi pada Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat Nomor 451/PDT/G/2012/PN/JKT.BAR tanggal 21 Maret 2013 yang memutuskan bahwa Loan Agreement (perjanjian kredit) antara PT. Bangun Karya Pratama Lestari sebagai Penggugat dan Nine AM Ltd sebagai tergugat yang dibuat dalam bahasa asing batal demi hukum karena melanggar Pasal 31 ayat (1) UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Putusan tersebut juga telah dikuatkan dengan Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 48/PDT/2014/PT.DKI tanggal 7 Mei 2014.

Dengan demikian, frasa “wajib” dalam beberapa pasal-pasal tersebut selain telah menimbulkan rumusan yang tidak jelas karena mengatur kewajiban yang tidak diikuti dengan perumusan sanksi juga dalam pelaksanaannya telah menimbulkan permasalahan.

REKOMENDASI : Ubah

Perlu dirumuskan dengan menambah ketentuan pengaturan sanksi agar rumusan menjadi efektif.

2) PENGATURAN : Pasal 10 ayat (5):

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemasangan Bendera Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c diatur dengan Peraturan Presiden.

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Kekosongan hukum

INDIKATOR : Belum dibentuk peraturan pelaksanaannya

ANALISIS :

Belum diterbitkannya peraturan pelaksanaan terkait tata cara pemasangan bendera pada kereta api, kapal milik pemerintah atau kapal yang terdaftar di Indonesia dan pesawat terbang milik pemerintah atau pesawat terbang yang terdaftar di Indonesia ini mengakibatkan tidak dapat diimplementasikannya Pasal 10 ayat (1). Inkonsistensi pengaturan ini menimbulkan permasalahan dalam implementasinya karena di satu sisi Pasal 10 ayat (1) mengatur mengenai “kewajiban” untuk pemasangan bendera Negara pada kereta api, kapal milik pemerintah atau kapal yang terdaftar di Indonesia dan pesawat terbang milik pemerintah atau pesawat yang terdaftar di Indonesia sementara pengaturan mengenai tata cara pemasangannya belum diatur lebih lanjut dikarenakan peraturan pelaksanaannya yang belum diterbitkan.

Pasal 10 ayat (5) juga telah inkonsisten dengan Pasal 73 UU Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan karena telah terlampauinya batas waktu paling lambat 2 (tahun) sejak UU sebagaimana yang telah diperintahkan oleh undang-undang untuk menetapkan peraturan pelaksana.

REKOMENDASI : Tetap

Namun perlu tindak lanjut dengan segera menerbitkan peraturan presiden agar pasal-pasal tersebut dapat terimplementasi.

3) PENGATURAN : Pasal 57 huruf d:

“Setiap orang dilarang:

- a. ...;
- b. ...;
- c. ...; dan
- d. menggunakan Lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang ini”

DIMENSI :

- Dimensi Pancasila
- Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan
- Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan
- Dimensi Kejelasan Rumusan
- Dimensi Efektivitas Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL :

- Nilai Bhineka Tunggal Ika
- Ketertiban dan Kepastian Hukum
- Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI tahun 1945, yang diamanatkan secara tegas

INDIKATOR :

Diamanatkan untuk diatur dalam UU, namun tidak disebutkan materinya

ANALISIS :

1. Dimensi Pancasila

Ketentuan Pasal 57 huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (UU 24/2009) telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 4/PUU-X/2012. Dimana dalam pertimbangan hakim dijelaskan bahwa:

[3.18] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, undang-undang a quo hanya menentukan beberapa penggunaan yang bersifat wajib dan penggunaan yang bersifat keizinan, tetapi secara faktual lambang negara telah lazim dipergunakan dalam berbagai aktivitas masyarakat, antara lain disematkan di penutup kepala, sebagai bentuk monumen atau tugu, digambarkan di baju, disematkan di seragam siswa sekolah, yang semuanya tidak termasuk penggunaan yang wajib maupun yang diizinkan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 57 huruf d Undang-Undang a quo. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah berpendapat larangan penggunaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf d undang-undang a quo tidak tepat. Apalagi larangan tersebut diikuti dengan ancaman pidana, yang seharusnya ketentuan mengenai perbuatan yang diancam pidana harus memenuhi rumusan yang bersifat jelas dan tegas (*lex certa*), tertulis (*lex scripta*), dan ketat (*lex stricta*);

Terkait penggunaan lambang negara, hal yang tidak boleh dilupakan adalah keberadaan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan, “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan

nilai-nilai budayanya”. Mahkamah berpendapat bahwa kata “menjamin” dalam Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 harus diartikan sebagai kewajiban negara yang di sisi lain merupakan hak warga negara atau masyarakat untuk “memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Dengan mengingat bahwa Pancasila yang dilambangkan dalam bentuk Garuda Pancasila, adalah seperangkat sistem nilai (budaya) yang menjadi milik bersama atau kebudayaan bersama seluruh warga negara Indonesia maka akan menjadi hak warga negara untuk melaksanakan nilai-nilainya termasuk di dalamnya menggunakan lambang negara. Apalagi jika mengingat bahwa Pancasila sebagai sistem nilai adalah terlahir atau merupakan kristalisasi dari nilai-nilai budaya bangsa Indonesia.

[3.19] Menimbang bahwa sesuai pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat pembatasan penggunaan lambang negara merupakan bentuk pengekangan ekspresi dan apresiasi warga negara akan identitasnya sebagai warga negara. Pengekangan yang demikian dapat mengurangi rasa memiliki yang ada pada warga negara terhadap lambang negaranya, dan bukan tidak mungkin dalam derajat tertentu mengurangi kadar nasionalisme, yang tentunya justru berlawanan dengan maksud dibentuknya undang-undang a quo. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 57 huruf d undang-undang quo beralasan menurut hukum.

Analisis:

Bahwa berdasarkan Putusan MK Nomor 4/PUU-X/2012 tersebut Pasal 57 huruf d UU 24/2009 tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Hal ini dikarenakan larangan penggunaan lambang negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf d tidak sesuai dengan amanat konstitusi Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945. Hal ini dikarenakan dalam Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 selain terdapat kewajiban negara juga di sisi lain harus diartikan adanya hak warga negara “untuk memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”.

Sehingga dengan telah dinyatakan ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 inkonstitusional, maka ketentuan tersebut tidak menginternalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, antara lain:

a. Nilai Bhinneka Tunggal Ika:

Bahwa ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 telah membatasi hak warga negara dalam memelihara dan mengembangkan nilai budaya sebagaimana amanat Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945. Ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 ini tidak mencerminkan nilai Bhinneka Tunggal Ika dalam Dimensi Pancasila dimana dalam ketentuan nilai Bhinneka Tunggal Ika tersebut seharusnya setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Larangan terhadap penggunaan lambang negara ini akan berdampak pada pegekangan ekspresi dan apresiasi warga negara akan identitasnya. Pengekangan ini akan berdampak pada kurangnya rasa memiliki dari setiap warga negara terhadap lambang negaranya dan membatasi warga negara untuk tetap dapat memelihara dan mengembangkan nilai budayanya.

b. Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

Bahwa ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 juga tidak memenuhi nilai ketertiban dan kepastian hukum dalam Dimensi Pancasila. Hal ini dikarenakan pelarangan penggunaan lambang negara untuk keperluan lain tersebut dalam pelaksanaannya menimbulkan suatu ketidakpastian hukum bagi setiap warga negara untuk memperoleh haknya dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya melalui lambang negara.

2. Dimensi Ketepatan jenis peraturan perundang-undangan

Bahwa apabila merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD Tahun 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU/Perpu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Perda Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota

Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan agar penilaian mengenai kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki tersebut. Hal ini mengandung arti bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. (*Lex superiori derogate legi inferiori*)

Merujuk pada variabel dan indikator penilaian ketepatan jenis peraturan perundang-undangan maka UU 24/2009 dibentuk dikarenakan tegas diamanatkan oleh Pasal 36C UUD Tahun 1945 bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan untuk diatur dengan undang-undang. Sehingga pada prinsipnya UU 24/2009 dibentuk sesuai amanat UUD Tahun 1945. Hanya saja dengan dibatalkannya Pasal 57 huruf d UU 24/2009 oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 4/PUU-X/2012 menunjukkan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD Tahun 1945 karena menyebabkan terbatasnya hak warga negara dalam memelihara dan mengembangkan budayanya. Hal ini sangat bertolak belakang dengan semangat UU 24/2009 dimana bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan Indonesia tidak hanya merupakan sarana pemersatu, identitas, dan wujud eksistensi bangsa melainkan juga merupakan manifestasi dari kebudayaan yang berakar pada sejarah perjuangan bangsa, kesatuan dan keragaman budaya dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan NKRI sebagaimana tercermin dalam Konsiderans Menimbang UU 24/2009.

3. Dimensi potensi disharmoni pengaturan

Ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 yang melarang penggunaan lambang negara untuk keperluan lain berpotensi membatasi hak setiap orang untuk menggunakan lambang negara tersebut. Selain itu ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 juga membatasi hak warga negara dalam memelihara dan mengembangkan nilai budayanya sebagaimana amanat Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945. Sehingga terdapat potensi disharmoni antara Pasal 57 huruf d UU 24/2009 dengan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945.

4. Dimensi Kejelasan Rumusan

Salah satu indikator penilaian dalam Dimensi Kejelasan Rumusan adalah penggunaan bahasa, istilah, kata yang konsisten antar ketentuan, tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir, tepat, tegas, jelas, efisien, mudah dipahami, dan tidak subjektif. Kejelasan rumusan dalam suatu materi muatan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mereduksi pengaturan yang menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 yang mengatur mengenai larangan penggunaan lambang negara untuk keperluan lain ini diikuti dengan pengaturan lebih lanjut berupa ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 69 huruf c UU 24/2009. Konsekuensi logis dari pengaturan yang kemudian diikuti dengan ancaman pidana tentunya harus mengatur rumusan secara jelas, tegas, ketat, dan konsisten antar ketentuan sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya. Namun ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 tidak mengatur secara jelas dan tegas serta tidak konsisten dengan semangat yang ingin dicapai dalam UU 24/2009. Tentunya pengaturan-pengaturan yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan dan berbagai interpretasi dalam suatu peraturan perundang-undangan tersebut harus dihindari terutama apabila ketentuan tersebut diikuti dengan ancaman pidana di dalamnya. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaannya akan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum.

5. Dimensi Efektivitas Peraturan Perundang-undangan

Salah satu indikator penilaian yang ditekankan dalam Dimensi Efektivitas Peraturan Perundang-Undang adalah apakah suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah dapat mencapai tujuan dari pembentukannya, dapat dilaksanakan, berdaya guna dan berhasil guna.

Dengan dibatalkannya ketentuan Pasal 57 huruf d UU 24/2009 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-X/2012 menunjukkan bahwa ketentuan tersebut tidak dapat diimplementasikan secara efektif.

Hal itu tercermin dari pengaturan mengenai larangan penggunaan lambang negara untuk keperluan lainnya pada prinsipnya selain bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 juga tidak sejalan dengan tujuan dari pembentukan undang-undang itu sendiri dalam hal ini UU 24/2009. Hal ini dikarenakan dalam Konsiderans Menimbang UU 24/2009 jelas menyebutkan bahwa bendera, bahasa, dan lambang negara serta lagu kebangsaan merupakan manifestasi dari kebudayaan yang berakar pada sejarah perjuangan bangsa, kesatuan, dan keragaman budaya dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan NKRI. Pengaturan yang demikian memberikan arti bahwa secara sosiologis dan filosofis lambang negara merupakan salah satu wujud dari kebudayaan yang berasal dari sejarah perjuangan yang dalam pelaksanaannya harus dapat diimplementasikan dan melekat serta diilhami dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga pengaturan pelarangan yang demikian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf d menunjukkan tidak efektif dalam pelaksanaannya karena bertolak belakang dengan semangat dan tujuan yang hendak dicapai dari pembentukan UU 24/2009.

REKOMENDASI : Ubah

- Merujuk pada Pasal 10 UU 12/2011 mengatur bahwa:
 - (1) Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
 - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- Berdasarkan Penjelasan Pasal 10 UU 12/2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan tindak lanjut atas putusan MK terkait dengan putusan MK mengenai pengujian UUD Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD Tahun 1945. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.
 - Sehingga terhadap ketentuan Pasal 57 huruf d dan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 yang telah dinyatakan inkonstitusional melalui putusan MK Nomor 4/PUU-X/2012 perlu ditindaklanjuti dengan melakukan perubahan pada UU 24/2009 khususnya pada pasal-pasal yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Hal ini agar tidak menimbulkan kekosongan hukum terhadap pengaturan tersebut. Perubahan terhadap UU 24/2009 harus dicermati sehingga dalam pengaturannya tidak akan terdapat ketentuan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang menimbulkan potensi pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ataupun inkonsistensi pengaturan.

4) PENGATURAN : Pasal 69 huruf c

“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah), setiap orang yang:

- a. ...;
- b. ...; atau
- c. dengan sengaja menggunakan Lambang Negara untuk keperluan selain yang diatur dalam Undang-Undang ini.

DIMENSI :

- Dimensi Pancasila
- Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-Undangan

- Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan
- Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan.

VARIABEL :

- Nilai Pengayoman
- Nilai Bhineka Tunggal Ika
- Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

INDIKATOR : -

ANALISIS :

1. Dimensi Pancasila

Ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 juga telah dinyatakan inkonstitusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-X/2012, dengan pertimbangan Hakim sebagai berikut:

[3.20] Menimbang bahwa Pasal 57 huruf d Undang-Undang a quo adalah larangan yang diikuti ancaman pidana yang terdapat dalam Pasal 69 huruf c Undang-Undang a quo. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara kedua pasal tersebut sebagai suatu ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena terdapat hubungan yang erat, maka pertimbangan hukum Mahkamah terhadap Pasal 57 huruf d tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap Pasal 69 huruf c Undang-Undang a quo.

Sehingga dengan dibatalkannya Pasal 69 huruf c UU 24/2009, maka ketentuan tersebut tidak menginternalisasikan nilai-nilai dalam Dimensi Pancasila, antara lain:

1. Nilai Pengayoman

Salah satu indikator penilaian dalam nilai pengayoman adalah adanya ketentuan yang menjamin perlindungan masyarakat atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menyebabkan tidak terjaminnya perlindungan masyarakat. Ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 yang telah dibatalkan oleh MK dalam Putusan Nomor 4/PUU-X/2012 dikarenakan ketentuan yang berupa ancaman pidana tersebut terikat pada Pasal 57 huruf d yang juga telah dinyatakan inkonstitusional oleh MK. Ketentuan Pasal 69 huruf c mengatur adanya ancaman pidana terhadap setiap orang yang dengan sengaja menggunakan lambang

negara untuk keperluan lain selain yang diatur dalam UU 24/2009. Dibatalkannya Pasal 57 huruf d yang kemudian berlaku secara mutatis mutandis terhadap Pasal 69 huruf c dikarenakan ketentuan tersebut dapat menimbulkan tidak terjaminnya perlindungan terhadap setiap warga negara. Ketentuan pidana tersebut berpotensi membatasi ruang ekspresi bagi setiap warga negara untuk dapat lebih dekat dan mengembangkan budayanya melalui lambang negara karena pengaturan larangan yang tidak mencerminkan nilai pengayoman di dalamnya.

2. Nilai Bhinneka Tunggal Ika

Ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 ini tidak mencerminkan Nilai Bhinneka Tunggal Ika dalam Dimensi Pancasila. Hal ini dikarenakan ketentuan tersebut memberikan ancaman pidana bagi setiap warga negara yang ingin memelihara dan mengembangkan nilai budayanya melalui penggunaan lambang negara. Ketentuan tersebut mencederai hakikat dari makna lambang negara itu sendiri yang merupakan wujud manifestasi kebudayaan yang mengakar dari sejarah perjuangan bangsa Indonesia.

3. Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

Berdasarkan nilai ini, indikator penilaiannya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Kepastian hukum sendiri merupakan jaminan atas hak yang diberikan dan juga dijamin oleh konstitusi dan merupakan konsekuensi logis dari Indonesia sebagai Negara Hukum. Namun, ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 justru tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi setiap warga negara dalam memelihara dan mengembangkan budayanya melalui lambang negara.

Ketidakpastian hukum bagi masyarakat yang tidak dapat mengembangkan budayanya melalui penggunaan lambang negara akan menimbulkan pertentangan-pertentangan di masyarakat yang mengakibatkan masyarakat menjadi tidak tertib. Pertentangan demikian dikarenakan hukum

yang mengatur tidak sesuai dengan kebutuhan hidup di masyarakat. Oleh karena itu, hukum yang berlaku seharusnya bersifat *bottom up* (dari bawah ke atas) yang memperhatikan kesesuaian di lapangan (masyarakat) dengan aturan yang dibuat. Oleh karenanya, ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 jelas tidak bersifat *bottom up* karena tidak memperhatikan keadaan di masyarakat yang berpotensi menciptakan pertentangan di masyarakat dan pada akhirnya berpotensi merusak ketertiban di masyarakat. Hal demikian, yang akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

2. Dimensi Ketepatan Jenis Peraturan Perundang-undangan

Pasal 69 huruf c UU 24/2009 yang telah dinyatakan inkonstitusional dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-X/2012 menunjukkan adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 69 huruf c yang terikat pada ketentuan Pasal 57 huruf d juga telah bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) huruf c UU 24/2009. Pertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi juga akan menyebabkan ketidakaturan dalam tataran hierarki peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap norma dasar yang demikian jelas melanggar dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan.

3. Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan

Terdapat potensi disharmoni pengaturan antara Pasal 69 huruf c UU 24/2009 dengan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945. Hal ini tercermin dimana dalam Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945 menggambarkan secara tersirat dengan menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk memelihara dan mengembangkan nilai budayanya. Namun dalam Pasal 69 huruf c UU 24/2009 justru memberikan ancaman pidana bagi setiap orang yang dengan sengaja menggunakan lambang negara untuk keperluan selain yang diatur dalam UUD Tahun 1945. Ancaman pidana yang diatur dalam Pasal 69 huruf c UU 24/2009 tersebut menimbulkan potensi disharmoni dengan Pasal 32 ayat (1) UUD Tahun 1945. Hal ini dikarenakan konstitusi menjamin kebebasan warga negaranya untuk memelihara dan mengembangkan

nilai budaya namun dalam ketentuan UU 24/2009 justru mengancam dengan pidana penggunaan lambang negara yang seharusnya merupakan manifestasi dari kebudayaan yang juga harus dikembangkan dan diilhami dalam kehidupan sehari-hari. Ketentuan yang inkonsisten tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni dalam pengaturannya yang juga dapat berimplikasi tidak implementatif dalam pelaksanaannya.

4. Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

Ketentuan Pasal 69 huruf c UU 24/2009 tidak mencerminkan tujuan dan arah pembentukan UU 24/2009. Hal ini dikarenakan Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan merupakan cerminan kedaulatan negara di dalam tata pergaulan dengan negara lain dan menjadi cerminan kemandirian dan eksistensi Negara Indonesia. Keempat simbol tersebut merupakan perwujudan dari kebudayaan yang telah mengakar dalam bangsa Indonesia sehingga pengamalannya harus dilakukan agar dapat melekat dalam jiwa setiap warga negara Indonesia. Pembatasan penggunaan lambang negara yang kemudian diikuti dengan ancaman pidana di dalamnya tentunya akan membatasi pengamalan nilai-nilai yang terkandung dalam 4 (empat) simbol tersebut dan juga secara tidak langsung menafikkan dari upaya-upaya dalam hal menjaga, melestarikan dan mengembangkan budaya yang telah menjadi jati diri bangsa Indonesia. Sehingga pengaturan yang demikian tentunya tidak akan efektif dilaksanakan karena akan membatasi hak setiap warga negara dalam mengembangkan budaya yang melekat pada nya melalui salah satunya yakni penggunaan lambang negara. Ketentuan yang inkonsisten dengan tujuan dan arah pembentukan UU 24/2009 tersebut berpotensi menimbulkan disharmoni dalam pengaturannya yang juga dapat berimplikasi tidak implementatif dalam pelaksanaannya.

REKOMENDASI : -

5) PENGATURAN :

- Pasal 24:
"Setiap orang dilarang:

- a. merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Bendera Negara;
 - b.
 - c.
 - d. mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apapun pada Bendera Negara; dan
 - e. “
- Pasal 66:
Setiap orang yang merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Bendera Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf a, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
 - Pasal 67 huruf c:
“Dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), setiap orang yang:
 - a.
 - b.
 - c. mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apapun pada Bendera Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf d;”

DIMENSI :

- Dimensi Pancasila
- Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL :

- Nilai Bhineka Tunggal Ika
- Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

INDIKATOR : -

ANALISIS :

1. Dimensi Pancasila

Ketentuan Pasal 24 huruf a dan d UU 24/2009 serta Pasal 66

dan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 berpotensi menciptakan kerancuan dalam menerapkan pasal-pasal tersebut. Ketentuan Pasal 24 huruf a dan Pasal 66 yang mengatur mengenai larangan merusak bendera negara dengan ketentuan Pasal 24 huruf d dengan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 yang mengatur mengenai larangan mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apapun pada bendera negara dapat menciptakan permasalahan dalam penerapan pasal-pasalnya karena arti kata merusak dalam UU 24/2009 tidak menjelaskan secara memadai mengenai arti merusak bendera negara, sedangkan dalam ketentuan Pasal 24 huruf d dengan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 diatur mengenai larangan mencetak, menyulam, dan menulis huruf, angka, gambar atau tanda lain dan memasang lencana atau benda apapun pada bendera negara, yang dapat juga secara harfiah dapat disetarakan dengan merusak. Hal tersebut sebagaimana penjelasan

Bahwa berdasarkan uraian di atas ketentuan Pasal 24 huruf a dan d UU 24/2009 serta Pasal 66 dan Pasal 67 huruf c UU 24/2009, maka ketentuan tersebut tidak menginternalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, antara lain:

1. Nilai Pengayoman

Salah satu indikator penilaian dalam nilai pengayoman adalah adanya ketentuan yang menjamin perlindungan masyarakat atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menyebabkan tidak terjaminnya perlindungan masyarakat. Ketentuan pidana yang berpotensi menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaannya akan merugikan bagi setiap warga negara, pasal-pasal tersebut memiliki aturan ancaman pidana yang berbeda jumlah hukuman berbeda, untuk Pasal 66 ancaman hukumannya 5 (lima) tahun penjara sedangkan Pasal 67 ancaman hukumannya 1 tahun penjara, sehingga apabila salah penerapan pasal akan tidak mencerminkan nilai pengayoman.

2. Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

Bahwa ketentuan Pasal 24 huruf a dan Pasal 66 UU 24/2009 dengan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 berpotensi

bermasalah dalam penerapannya. Dalam penerapannya pasal-pasal tersebut memiliki arti yang setara dan tidak ada batasan perusakan bendera negara, hal tersebut dapat mengganggu hak warga negara dalam menerima kepastian hukum sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Ketentuan Pasal 24 huruf a dan d UU 24/2009 serta Pasal 66 dan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 ini tidak mencerminkan nilai ketertiban dan kepastian hukum dalam Dimensi Pancasila dimana dalam ketentuan nilai ketertiban dan kepastian hukum tersebut seharusnya setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketertiban pengaturan dan kepastian hukum.

2. Dimensi Kejelasan Rumusan

Salah satu indikator penilaian dalam Dimensi Kejelasan Rumusan adalah penggunaan bahasa, istilah, kata yang konsisten antar ketentuan, tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir, tepat, tegas, jelas, efisien, mudah dipahami, dan tidak subjektif. Kejelasan rumusan dalam suatu materi muatan peraturan perundang-undangan diperlukan untuk mereduksi pengaturan yang menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Ketentuan Pasal 24 huruf a dan Pasal 66 UU 24/2009 dengan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 berpotensi bermasalah dalam penerapannya. Konsekuensi logis dari pengaturan yang kemudian diikuti dengan ancaman pidana tentunya harus mengatur rumusan secara jelas, tegas, ketat, dan konsisten antar ketentuan sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya. Namun ketentuan Pasal 24 huruf a dan Pasal 66 UU 24/2009 dan Pasal 24 huruf d dan Pasal 67 huruf c UU 24/2009 tidak mengatur secara jelas dan tegas serta tidak konsisten dengan semangat yang ingin dicapai dalam UU 24/2009. Tentunya pengaturan-pengaturan yang berpotensi menimbulkan ketidakjelasan dan berbagai interpretasi dalam suatu peraturan perundang-undangan tersebut harus dihindari terutama apabila ketentuan tersebut diikuti dengan ancaman pidana di dalamnya. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaannya akan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum.

REKOMENDASI : Ubah dengan memperjelas rumusan

6) PENGATURAN :

Ketentuan pidana yang terdapat pada Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 berpotensi tumpang tindih dengan Pasal 154a KUHP.

- Pasal 66 UU 24/2009:
“Setiap orang yang merusak, merobek, menginjak-injak, membakar, atau melakukan perbuatan lain dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Bendera Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf a, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”
- Pasal 68 UU 24/2009:
“Setiap orang yang mencoret, menulis, menggambari, atau membuat rusak Lambang Negara dengan maksud menodai, menghina, atau merendahkan kehormatan Lambang Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 huruf a, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).”
- Pasal 154a KUHP:
“Barangsiapa menodai bendera kebangsaan Republik Indonesia dan lambang Negara Republik Indonesia, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak empat puluh lima ribu rupiah.”

DIMENSI :

- Dimensi Pancasila
(Nilai Pengayoman, Nilai Bhineka Tunggal Ika, dan Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum)
- Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

1. Dimensi Pancasila (nilai Pengayoman, Nilai Bhineka Tunggal Ika, dan nilai ketertiban dan kepastian hukum)

Nilai Pengayoman

Salah satu indikator penilaian dalam nilai pengayoman adalah adanya ketentuan yang menjamin perlindungan masyarakat

atau tidak ditemukannya ketentuan yang dapat menyebabkan tidak terjaminnya perlindungan masyarakat. Dengan adanya dualisme pengaturan ketentuan pidana yang ada pada Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 mengenai larangan menodai bendera negara dan lambang negara dengan ketentuan yang ada pada Pasal 154a KUHP akan menciptakan kebingungan aparat penegak hukum dalam menerapkan pasal yang akan digunakan dalam rangka melakukan fungsi pengayoman terhadap negara khususnya terhadap kesakralan bendera dan lambang negara dari segera perbuatan pidana yang telah diatur UU 24/2009 maupun KUHP. Selain itu, pasal-pasal tersebut memiliki aturan ancaman pidana yang berbeda jumlah hukuman berbeda, untuk Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 mengatur ancaman hukumannya paling lama 5 (lima) tahun penjara atau denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) sedangkan Pasal 154a KUHP ancaman hukumannya paling lama 4 (empat) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 45.000,- (empat puluh lima ribu rupiah), sehingga dalam penerapannya aparat penegak hukum harus memilih pasal mana yang digunakan sehingga ketentuan pasal mengenai penodaan bendera negara dan lambang negara tersebut tidak mencerminkan nilai pengayoman.

Nilai Ketertiban dan Kepastian Hukum

Bahwa ketentuan pidana yang terdapat pada Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 berpotensi tumpang tindih dengan Pasal 154a KUHP berpotensi bermasalah dalam penerapannya. Dalam materi muatannya pasal-pasal tersebut memiliki ketentuan yang sama dalam hal ketentuan pidana mengenai ancaman pidana terhadap perbuatan menodai bendera negara dan lambang negara. Oleh karena itu, hal tersebut dapat mengganggu hak warga negara dalam menerima kepastian hukum sebagaimana amanat Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945. Ketentuan pidana yang terdapat pada Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 berpotensi tumpang tindih dengan Pasal 154a KUHP ini tidak mencerminkan nilai ketertiban dan kepastian hukum dalam Dimensi Pancasila dimana dalam ketentuan nilai

ketertiban dan kepastian hukum tersebut seharusnya setiap materi peraturan perundang-undangan harus memperhatikan ketertiban pengaturan dan kepastian hukum. Selain itu, Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 mengatur ancaman hukumannya paling lama 5 (lima) tahun penjara atau denda paling banyak Rp 500.000.000,-(lima ratus juta rupiah) sedangkan Pasal 154a KUHP ancaman hukumannya paling lama 4 (empat) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 45.000,- (empat puluh lima ribu rupiah), sehingga dalam penerapannya aparat penegak hukum tidak memiliki kepastian hukum ketentuan pidana mana yang dapat diterapkan.

2. Dimensi Potensi Disharmoni Pengaturan

Terdapat potensi disharmoni (tumpang tindih) Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 dengan Pasal 154a KUHP. Hal ini tercermin adanya pengaturan ganda mengenai ketentuan pidana yang ada pada Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 mengenai larangan menodai bendera negara dan lambang negara dengan ketentuan yang ada pada Pasal 154a KUHP yang berpotensi menciptakan kebingungan aparat penegak hukum dalam menerapkan pasal yang akan digunakan dalam rangka melakukan penegakan hukum terhadap perbuatan pidana yang melakukan penodaan terhadap bendera dan lambang negara. Selain itu, pasal-pasal tersebut memiliki muatan materi yang sama namun memiliki aturan ancaman pidana yang berbeda. Pasal 66 dan Pasal 68 UU 24/2009 mengatur ancaman hukumannya paling lama 5 (lima) tahun penjara atau denda paling banyak Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) sedangkan Pasal 154a KUHP ancaman hukumannya paling lama 4 (empat) tahun penjara dan denda paling banyak Rp 45.000,- (empat puluh lima ribu rupiah), sehingga dalam penerapannya aparat penegak hukum harus memilih pasal mana yang digunakan sehingga ketentuan pasal mengenai penodaan bendera negara dan lambang negara tersebut berpotensi saling tumpang tindih.

REKOMENDASI : Tetap

7. UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Beberapa permasalahan pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu menjadi pertimbangan. Permasalahan tersebut terbagi dalam dua kategori, yaitu permasalahan umum yang sifatnya sangat mendasar dan permasalahan khusus yang diperoleh dari hasil analisis terhadap pasal per pasal.

Permasalahan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain:

- a. Adanya putusan MK, yang memberikan kewenangan DPD untuk mengajukan RUU, ikut membahas RUU, menyusun Prolegnas dan memberi pertimbangan atas RUU tertentu.
- b. Tidak diaturnya secara tegas kewajiban untuk melakukan analisis *ex-ante* dan dilanjutkan dengan tahapan analisis dan evaluasi *ex-post* bagi setiap produk PUU. Kedua analisis ini dapat mempengaruhi kualitas dan kuantitas PUU yang dibuat.
- c. Tidak adanya politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang jelas dan tegas, yang saat ini sangat menonjol dari politik perundang-undangan kita adalah politik pembentukan PUU yang bersifat sangat sektoral, baik di lingkungan Pemerintah maupun DPR. Contohnya: masih ada Kementerian/Lembaga yang mengusulkan Rancangan PUU yang orientasinya adalah penguatan kelembagaan, bukan berdasarkan kebutuhan akan suatu PUU. Di lingkungan DPR, Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI, dalam Pasal 107 ayat (6) yang menyebutkan bahwa usulan RUU untuk masuk dalam Prolegnas dari tiap komisi paling banyak 2 RUU setiap tahun, dalam praktek pelaksanaannya justru menjadi patokan jumlah yang akan diajukan DPR dalam setahun minimal 22 RUU dihitung dari 2 RUU dari 11 komisi.

Ketentuan yang sebenarnya tidak salah ini semakin membias dengan adanya sistem 'penjataan' untuk masing-masing komisi dalam setiap penentuan usulan RUU Prolegnas.

Politik pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat dilihat pada butir b konsiderans UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan: *"bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan"*.

Butir konsideran tersebut sebenarnya dapat dijadikan indikator keberhasilan dari UU 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini sendiri dalam menata peraturan perundang-undangan Negara ini dengan mengajukan pertanyaan : "Apakah kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik sudah terpenuhi, dengan melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, standar, dan mengikat?"

Jika kita kategorikan "pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan cara dan metode yang pasti, baku, standar, dan mengikat" sebagai output, maka hal ini sudah dapat dilaksanakan, dengan dipandu juga oleh Perpres No. 87 Tahun 2011. Namun jika "terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik" sebagai *outcome*, memerlukan mekanisme analisis dan evaluasi *ex-post*.

- d. Perencanaan RUU dalam bentuk Prolegnas di setiap lima tahun dan setiap tahun ternyata tidak selalu berbanding lurus dengan lahirnya UU yang berkualitas baik. Dengan kata lain,

keberadaan Prolegnas (sejak Prolegnas 2004-2009, Prolegnas 2010-2014, sampai Prolegnas Prioritas 2015 yang berasal dari Prolegnas 2015-2019) belum mampu menjawab persoalan kebutuhan peraturan perundang-undangan yang baik. Bahkan adanya Prolegnas ini justru membawa dampak pada surplus usulan RUU (baik dari Pemerintah maupun DPR), yang belum tentu memiliki tujuan dan arah pengaturan yang sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Untuk itu perlu kiranya penataan ulang indikator perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, agar dapat menghasilkan perencanaan yang dapat mereduksi persoalan kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan.

Dalam sejarah penyusunan Prolegnas tercatat, praktik penyusunan Prolegnas belum sepenuhnya dijalankan sebagaimana mestinya, baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI. Hal inilah yang mengakibatkan penyusunan RUU tidak optimal. Jumlah yang 247 RUU (tahun 2010 – 2014), jika ditelaah, ada beberapa yang hanya sekadar dicantumkan judulnya (nama RUU) saja, sedangkan naskah akademik dan substansi RUU sendiri belum dipersiapkan. Dengan demikian, alasan mengapa RUU perlu disusun, sering tidak mampu dijawab oleh pemrakarsa, alias masih dalam angan-angan. Sebagai gambaran, dapat diperhatikan *longlist* Prolegnas 2004-2009, Prolegnas 2010-2014 dan Prolegnas 2015-2019, terdapat beberapa nama RUU yang masih berupa judul yang belum dikaji terlebih dahulu (beban dan manfaatnya), saling beririsan atau bahkan berpotensi tumpang tindih, tidak sesuai meteri muatannya, seperti: RUU-RUU di bidang pemerintahan (RUU tentang Pelayanan Publik (sudah disahkan), RUU tentang Administrasi Pemerintahan (sdh disahkan), RUU tentang Etika Pemerintahan, RUU tentang Perilaku Aparat Negara, RUU tentang Standar Pelayanan Publik (sudah disahkan menjadi UU Pelayanan Publik), RUU tentang Konflik Kepentingan Pejabat Publik, RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian), RUU tentang Pemerintah Pusat, RUU tentang Kepegawaian

Daerah, RUU tentang Kepegawaian POLRI, RUU tentang Kesekretariatan Negara. RUU-RUU di bidang kesehatan, misalnya, RUU tentang Karantina Kesehatan, RUU tentang Praktik Kefarmasian, RUU tentang Praktik Perawat, RUU tentang Praktik Bidan, RUU tentang Kesehatan, RUU tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, RUU tentang Gerakan Pramuka, RUU tentang Kebudayaan, RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga, RUU tentang Sistem Perbukuan, RUU tentang Arsitek, RUU tentang Penyiaran, RUU tentang Radio Televisi Republik Indonesia, RUU tentang Konvergensi Telematika, RUU tentang Wawasan Nusantara, RUU tentang Sistem Pengawasan Intern Pemerintah, RUU tentang Kedaulatan Pangan, RUU tentang Pertembakauan, RUU tentang Larangan Minuman Beralkohol, dan sebagainya.

- e. Tidak diaturnya mengenai pembahasan Perpu. UU 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak secara tegas mengatur bagaimana mekanisme pembahasan Perpu di DPR. Dalam praktik pelaksanaannya selama ini, Perpu dibahas dan disetujui/ditolak oleh DPR secara 'gelondongan'. Artinya Perpu harus dinyatakan disetujui atau ditolak secara keseluruhan, tidak dibuka kemungkinan untuk dibahas pasal per pasal. Hal ini beberapa kali menimbulkan persoalan. Contohnya: Perpu tentang JPSK dan Perpu tentang Pemda. Dari kondisi tersebut muncul ide untuk membuka peluang agar DPR juga memberikan revisi terhadap Perpu yang diajukan Pemerintah dengan syarat-syarat tertentu dan dalam waktu yang sangat singkat, misalnya. Jadi tidak hanya membahas untuk menyetujui atau menolak Perpu tersebut. Karena pada dasarnya Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur bahwa perpu bisa mendapat persetujuan atau tidak mendapat persetujuan dari DPR, bukan berarti tidak boleh membahasnya secara pasal per pasal. Mengenai hal ini, perlu dilakukan secara hati-hati dan selalu mempertimbangkan mengenai *original intent* dari Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tersebut.

- f. Perlu mengatur mekanisme partisipasi publik yang jelas dan terukur. Melahirkan peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan partisipatif menjadi sebuah keniscayaan bagi institusi pembentuk peraturan perundang-undangan. Untuk itu perlu dilakukan dengan meningkatkan transparansi. Salah satu caranya dengan melakukan konsultasi publik dengan mekanisme yang terukur dan terbuka. Untuk itu konsultasi publik dapat diatur dalam pengaturan yang baru. Konsultasi publik merupakan bagian dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Permasalahan pasal per pasal, berdasarkan dimensi penilaian, terdapat 28 (dua puluh delapan) rekomendasi untuk diubah, dan memiliki dampak yang signifikan. Analisis dan evaluasi terhadap pasal-pasal yang diulas adalah terkait Dimensi Kejelasan Rumusan (14 Pasal, berdampak signifikan), Dimensi Efektivitas (10 Pasal, berdampak signifikan) dan Dimensi Pancasila (3 pasal, berdampak signifikan).

Berdasarkan pada permasalahan umum dan permasalahan dalam pasal-pasalnya, yang masih belum terakomodir dalam UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, rekomendasi bagi UU ini adalah: **perlu diubah**. Ditinjau dari jumlah permasalahan serta dampak yang signifikan, maka kategori atau sifat rekomendasi ini adalah **sangat mendesak**, sehingga perlu segera ditindaklanjuti, dengan memasukannya dalam daftar Prolegnas prioritas tahun 2020.

Secara detail permasalahan pasal per pasal UU ini dapat dilihat di bawah ini.

7. UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAIMANA TELAH DIUBAH DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1) PENGATURAN :

- Dasar hukum Mengingat
- Penjelasan Umum
- Konsiderans menimbang :
 - b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;

DIMENSI : Ketepatan Jenis PUU

VARIABEL :

Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang diamanatkan secara tegas oleh UUD 1945

INDIKATOR :

Diamanatkan untuk diatur dalam UU, namun tidak disebutkan materinya (Pasal Pasal 33)

ANALISIS :

- a. Secara sosiologis, perlu juga ditegaskan bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik tidak hanya dalam cara “membuat peraturan”, sehingga “pembentukan” harus dimaknai sebagai suatu siklus manajemen yang dimulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Kata “peraturan perundang-undangan yang baik” diganti dengan “peraturan perundang-undangan yang berkualitas, tertib dan sederhana”.
- b. Peraturan perundang-undangan yang baik akan menjamin kepastian hukum. Mendapatkan kepastian hukum merupakan

salah satu hak asasi sebagaimana diatur Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

- c. Dalam argumentasi sosiologis perlu disampaikan data-data mengenai jumlah peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk tanpa kemudian disertai dengan proses untuk melakukan analisis dan evaluasi.
- d. Agar pada konsideran menimbang dapat dilihat politik hukum atau tujuan dari dibentuknya pembentukan peraturan perundang-undangan yang ingin dilakukan, yaitu untuk mencapai *outcome* peraturan perundang-undangan yang berkualitas, tertib dan sederhana. Politik hukum ini sekaligus menjadi parameter keberhasilan dari UU ini kelak jika dilakukan evaluasinya.

REKOMENDASI : Ubah

Kata 'kebutuhan' diganti dengan kata 'hak'.

2) PENGATURAN : Angka 4

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan Bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tepat

ANALISIS :

Pengertian Perppu ini harus sepenuhnya merujuk kepada ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Yaitu: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa dan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

REKOMENDASI : Ubah

3) PENGATURAN : Angka 6

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan Bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tepat

ANALISIS :

Pengertian Peraturan Presiden harus merujuk kepada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, sehingga berbunyi: Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan yang dipegangnya. Frasa ‘menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi’ dihilangkan karena pada dasarnya dalam fungsi pemerintahan itu sudah meliputi fungsi pengaturan sebagai akibat perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau karena kebutuhan (vide Pasal 1 angka 2 UU 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan). Selain itu, kata menjalankan perintah PUU yang lebih tinggi, dalam hal ini UU, akan menjadi sulit membedakan materi muatan apa yang harus dituangkan dalam PP dan apa yang dapat dituangkan dalam Perpres.

REKOMENDASI : Ubah

4) **PENGATURAN** : Angka 9

Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

DIMENSI : Efektivitas pelaksanaan PUU

VARIABEL : Aspek operasionalnya pengaturan

INDIKATOR :

Pengaturan dalam PUU masih belum dilaksanakan dengan efektif

ANALISIS :

Perlu tambahan frasa “efektif dan efisien” karena praktek Prolegnas kita belum efektif dan efisien mengingat banyak RUU yang sebenarnya tidak memenuhi kategori materi muatan UU tetap dipaksakan masuk di Prolegnas. Sehingga berbunyi:

‘Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, sistematis, dan sudah diperhitungkan efektivitas dan efisiensinya.’

REKOMENDASI : Ubah

5) PENGATURAN : Angka 10

Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

DIMENSI :

- Efektivitas pelaksanaan PUU
- Potensi disharmoni

VARIABEL :

- Aspek operasionalnya pengaturan
- Definisi dan/atau konsep

INDIKATOR :

- Pengaturan dalam PUU masih belum dilaksanakan dengan efektif
- Ada dua atau lebih peraturan yang setingkat mengatur objek yang sama, namun memberikan definisi dan/atau konsep yang berbeda

ANALISIS :

Agar harmonis Pasal 403 UU 23/2014 ttg Pemda, nomenklatur Prolegda perlu diganti dengan Program Pembentukan Perda.

Kemudian dalam definisinya, perlu tambahan frasa “efektif dan efisien” karena praktek Prolegda kita belum efektif dan efisien mengingat banyak materi Raperda yang sebenarnya tidak memenuhi kategori materi muatan Raperda tetap dipaksakan masuk di prolegda. Sehingga berbunyi: ‘Program Pembentukan Perda yang selanjutnya disebut Propem Perda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, sistematis, dan sudah diperhitungkan efektivitas dan efisiensinya’.

REKOMENDASI : Ubah

Harmonisasi dengan UU 23/2014 ttg Pemda

6) PENGATURAN : Angka 11

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan Bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tepat

ANALISIS :

Keberadaan frasa ‘...sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat’ dalam definisi NA, sebaiknya dihilangkan, karena justru hal ini dapat memberi ‘ruang’ bagi “membengkaknya” jumlah usulan RUU di Prolegnas maupun Raperda di Prolegda. Tidak semua permasalahan di masyarakat diatasi dengan membentuk peraturan perundang-undangan, masih dimungkinkan alternatif lainnya yaitu alternatif non pengaturan. Sehingga, sebaiknya definisi Naskah Akademik (NA) diubah menjadi: ‘Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota’.

REKOMENDASI : Ubah

7) PENGATURAN : Angka 13

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan Bahasa, istilah, kata
INDIKATOR : Tepat
ANALISIS :
Sebaiknya, kata “fungsi” dalam definisi materi muatan dihilangkan, karena yang diatur hanya terkait dengan Jenis dan Hierarki (*Vide* lihat Pasal 7 UU 12/2011)

REKOMENDASI : **Ubah**

8) PENGATURAN : Pasal 2
Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara

DIMENSI : Dimensi Pancasila
VARIABEL : Seluruh
INDIKATOR : Seluruh
ANALISIS :
Pasal ini merupakan penegasan dari jiwa Pancasila yang harus tercermin dalam setiap pengaturan dalam PUU. Pasal ini dijabarkan lebih jauh dalam Pasal 6 ayat (1)

REKOMENDASI : **Tetap**

9) PENGATURAN : Pasal 5
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat
INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

- a. Pasal 5 huruf c yang awalnya untuk asas “kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” diganti dengan “asas materi muatan yang tepat”. Pertimbangannya, meskipun kedua asas ini hampir memiliki pengertian yang sama, namun asas materi muatan yang tepat lebih menunjukkan pengertian bahwa tiap jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga bunyi Pasal 5 huruf c tersebut berbunyi: “ketepatan jenis PUU dan materi muatannya”.
- b. Perlu diatur lebih lanjut mengenai implikasinya jika suatu PUU tidak menerapkan asas-asas tersebut. Misalnya:
 1. dapat dibatalkan oleh MK; atau
 2. dapat batal demi hukum; atau
 3. tidak mempunyai kekuatan mengikat, dan sebagainya.
- c. Pengaturan tersebut dibutuhkan untuk menghindari PUU yang tidak bermanfaat bagi kepentingan publik, yang akan melemahkan sistem hukum itu sendiri.

REKOMENDASI : Ubah

10) PENGATURAN : Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kesusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

- DIMENSI** : Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat
INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir
ANALISIS :

Kata ‘mencerminkan’ pada frasa “Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas” sebaiknya diganti dengan frasa “Materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan asas:”. Hal ini untuk mempermudah deteksi ketentuan dari PUU yang tidak memenuhi asas-asas yang merupakan penjabaran dari nilai-nilai Pancasila, dalam proses analisis dan evaluasi terhadap seluruh PUU.

Perlu ditambahkan asas “Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam Pasal 6 ayat (1). Hal ini sebagai konsekuensi dari Pasal 29 ayat (1) UUD 1945: negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan Pasal 2 UU 12/2011: Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Pasal 6 seharusnya fokus pada menjabarkan ketentuan Pasal 2 yang menyebutkan bahwa Pancasila adalah sumber segala sumber hukum negara.

REKOMENDASI : Ubah

11) PENGATURAN : Pasal 8

- DIMENSI** : Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat
INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir
ANALISIS :

- a. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup semua peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan
- b. Tidak semua jenis peraturan perundang-undangan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan, di antaranya: peraturan yang ditetapkan

- oleh MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- c. Walaupun peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum, tetapi perlu dijelaskan kekuatan dan kedudukan jenis peraturan dalam pasal 8 ini dalam hierarki, mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah.
 - d. Peraturan Menteri tidak seharusnya masuk dalam kategori PUU yang ‘dibentuk berdasarkan kewenangan’ sebagaimana disebutkan dalam ayat (2) pasal ini. Kalimat ‘...atau dibentuk berdasarkan kewenangan’ hanya boleh dilakukan oleh Presiden atau lembaga negara lainnya, menteri tidak termasuk. Oleh karenanya, harus ditegaskan bahwa Permen hanya dapat dibentuk berdasarkan perintah PUU di atasnya (*verordnung*).
 - e. Peraturan Menteri juga tidak boleh langsung diperintahkan oleh UU, untuk menghindari level permen yang berbeda-beda, karena ada yang langsung dibentuk atas perintah UU, ada pula yang diperintahkan secara bernjenjang dari PP/Perpres. Oleh karenanya, Perlu mengatur ruang penempatan PUU yang dimaksud pasal ini, yang ada dalam hirarki dalam Pasal 7.

REKOMENDASI : Ubah

Disesuaikan dengan lembaga yang memang mempunyai fungsi mengeluarkan *beleidsregel*, dan memberi penjelasan kekuatan dan kedudukan jenis peraturan dalam Pasal 8 ini dalam hierarki, mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah

12) PENGATURAN : Pasal 10

DIMENSI : Efektivitas Pelaksanaan PUU

VARIABEL : Aspek relevansi dengan situasi saat ini

INDIKATOR : Pengaturan masih relevan untuk diberlakukan secara efisien

ANALISIS :

Pasal 10 huruf b dan huruf e, tidak memenuhi variabel dan indikator Dimensi Efektivitas pelaksanaan PUU. Saat ini dibutuhkan kontrol produksi PUU yang lebih objektif. Kontrol ini perlu dilakukan baik dari segi kualitas PUU itu sendiri maupun dari segi kuantitasnya.

Tanpa ada kriteria yang jelas, kapan UU dapat memerintahkan jenis UU juga, dan materi apa yang tepat dimasukkan dalam jenis UU, maka produksi UU akan semakin meningkat dan tidak efisien.

- Pasal 10 huruf b yang menyebutkan bahwa salah satu materi UU berisi tentang perintah suatu UU untuk diatur dengan UU, merupakan suatu kejanggalan, kecuali jika pembentuk UU mengatur kembali materi muatan UU pokok (*raam wet/ umbrella act*) secara jelas dan terukur. Dalam praktik, masih diakuinya UU pokok yang kadangkala UU pokok tersebut lahir kemudian setelah anak-anaknya terlebih dahulu lahir. UU tentang Energi, misalnya, yang lahir kemudian setelah UU di bidang Minerba, Migas, ketenagalistrikan, ketenaganukliran lahir. Pertanyaan timbul kemudian adalah apakah UU tentang Kesehatan itu UU pokok atau bukan, apakah UU tentang praktik kedokteran, kesehatan jiwa, para medis, keperawatan, dan lain-lain merupakan anak-anak dari UU tentang Kesehatan. Semua permasalahan ini harus bisa dijawab oleh pembentuk UU. Belum lagi permasalahan terkait dengan UU tentang Pertahanan dan Keamanan dikaitkan dengan tugas-tugas TNI dan Polri.
- Pasal 10 huruf e yang menyebutkan bahwa “materi suatu UU adalah dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat”. Ketentuan ini diperlukan kriteria dan ukuran yang jelas sehingga dapat dijadikan pedoman atau patokan bagi pembentuk UU (untuk patokan ini dapat dilihat dalam Pedoman Analisis dan Evaluasi pada instrumen Dimensi Ketepatan Jenis P UU). Tanpa patokan, pengaturan ini berpotensi menimbulkan *conflict of interest* dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan, karena tidak memiliki batasan yang jelas tentang aspirasi yang seperti apa dan bagaimana yang dapat dituangkan dalam UU. Sebagai contoh, pasal 151 UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan mengenai upaya kesehatan jiwa diatur lebih lanjut dengan PP, namun oleh karena aspirasi masyarakat, maka masalah kesehatan jiwa diatur dalam bentuk UU (UU No. 18 Tahun 2014).
- Pasal 10 ayat (1) huruf e yaitu: “pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat” sebaiknya dihapus. Mengingat berdampak pada munculnya UU yang sebenarnya bukan materi muatan UU.

- Pasal 10 ayat (1) huruf e menimbulkan *conflict of interest* dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Karena tidak memiliki batasan yang jelas aspirasi yang seperti apa dan bagaimana yang dapat dituangkan dalam UU. Sebagai contoh, pasal 151 UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan mengenai upaya kesehatan jiwa diatur lebih lanjut dengan PP, namun oleh karena aspirasi masyarakat, maka masalah kesehatan jiwa diatur dalam bentuk UU (UU No. 18 Tahun 2014).
- Pengaturan mengenai butir-butir materi muatan Undang-Undang dalam Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 perlu disempurnakan oleh Pembentuk Undang-Undang dengan berdasarkan pada 12 butir materi muatan Undang-Undang menurut para ahli dan kesamaan petunjuk materi Undang-Undang yang diatur dalam konstitusi yang sedang dan pernah berlaku di Indonesia.
- Semua UU harus didasarkan pada pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat mencantumkan norma yang tidak perlu atau “redundant”.
- Selain materi UU, Materi muatan Perpu, PP, dan Perpres juga masih belum diatur secara jelas dan tegas oleh UU No. 12 Tahun 2011 . Hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus diperhatikan kesesuaian antara jenis dan materi muatan masing-masing peraturan perundang-undangan dengan tetap memahami cara perumusan normanya yang juga harus berjenjang. Perumusan norma suatu undang-undang harus dibedakan dengan cara perumusan suatu peraturan di bawahnya. Sudah barang tentu, perumusan norma UUD NRI Tahun 1945 harus berbeda dengan perumusan norma peraturan daerah, demikian juga perumusan norma undang-undang harus berbeda dengan norma peraturan menteri.

REKOMENDASI : Ubah

- Usulan rumusan yang ideal untuk Pasal 10 adalah sebagai berikut:
 “Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi :
 tegas-tegas diperintahkan oleh UUD;

- a. tegas-tegas diperintahkan oleh Ketetapan MPR;
 - b. dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. mengatur hak-hak (asasi) manusia;
 - d. mengatur hak dan kewajiban warga negara;
 - e. mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
 - f. mengatur pembagian kekuasaan negara;
 - g. mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tinggi Negara;
 - h. mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
 - i. mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
 - j. pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara;
 - k. dan Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara/Keuangan negara.”
- Untuk ayat (2) dihilangkan, karena tidak diperlukan. Tindak lanjut putusan MK memang seharusnya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah atau bahkan DPD.

13) PENGATURAN : Pasal 12

Materi Muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya

- DIMENSI** : Kejelasan Rumusan
- VARIABEL** : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat
- INDIKATOR** : Efisien
- ANALISIS** :

Terkait dengan materi muatan Peraturan Pemerintah, Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI 1945 menentukan bahwa Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya, maka dapat dikatakan bahwa fungsi Peraturan Pemerintah adalah menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya dan materi muatan Peraturan Pemerintah adalah hal-hal yang menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang

diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. (Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Pemahaman makna tersebut terkait dengan lingkup pengaturan yang diamanatkan oleh Undang-Undang itu sendiri, artinya delegasian materi tertentu yang diperintahkan oleh Undang-Undang pada Peraturan Pemerintah tidak melebar atau meluas melampaui apa yang diperintahkan. Konsep makna “sebagaimana mestinya” tersebut diilhami oleh pengalaman sejarah yang menunjukkan bahwa banyak Peraturan Pemerintah keluar dari lingkup yang diperintahkan atau malah Peraturan Pemerintah tertentu lahir tanpa delegasian dengan maksud untuk memperluas kewenangan pemerintah sebagai wujud kesewenang-wenangan.

Pada dasarnya materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi muatan Undang-Undang, dalam arti bahwa Peraturan Pemerintah tersebut laksana truk gandengan yang selalu mengikuti truk penggandengnya dalam rangka melengkapi dan memperlancar pelaksanaan Undang-Undang. Perbedaannya hanya terletak pada larangan pencantuman pidana dan larangan-larangan lain yang sifatnya memberikan beban kepada masyarakat sehubungan dengan hak asasi manusia. Yang paling mudah dipahami adalah bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah bersubstansi di sekitar tugas, fungsi, dan wewenang pemerintahan yang memang diperintahkan untuk melaksanakan Undang-Undang. Dengan demikian ciri materi muatan Peraturan Pemerintah lebih kepada hal-hal yang bersifat teknis administratif.

Yang masih menjadi perdebatan sekarang adalah bahwa apakah Peraturan Pemerintah dapat mengatur pemberian sanksi administratif secara mandiri tanpa pendelegasian dari Undang-Undang. Ada yang berpendapat boleh saja karena hal tersebut memang tugas, fungsi, dan wewenang pemerintah yang inheren (melekat). Lagi pula materi muatan seperti itu sering juga dijumpai dalam peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Pemerintah misalnya Peraturan Menteri. Pada

dasarnya, pemberian sanksi, baik pidana maupun administratif, harus menjadi materi muatan Undang-Undang atau Perda. Cara dan teknik penjatuhan sanksi administratif dapat didelegasikan kepada peraturan di bawahnya.

Yang juga masih menjadi pertanyaan beberapa pihak adalah, apakah suatu Undang-Undang boleh mendelegasikan ketentuan “syarat” sesuatu yang harus dipenuhi oleh masyarakat ke dalam Peraturan Pemerintah. Sebagaimana kita ketahui bahwa makna “syarat” mengandung kewajiban dan beban bagi masyarakat yang dikenainya. Yang perlu diwaspadai untuk dihindari adalah bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah jangan sampai mengandung ketentuan “syarat” jika hal itu tidak didelegasikan oleh Undang-Undang.

REKOMENDASI : Tetap

Namun demikian perlu penjelasan lebih lanjut dalam penjelasan pasal per pasalnya

14) PENGATURAN : Pasal 13

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-Undang, materi untuk melaksanakan peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tegas, jelas

ANALISIS :

Untuk memberikan batasan pembeda yang jelas antara materi muatan peraturan pemerintah dengan peraturan presiden, maka materi muatan peraturan presiden harus dikembalikan pada konsep dasar Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu delegasi dari UU kepada Presiden harus diwujudkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan bukan Peraturan Presiden. Sementara Peraturan Presiden dikembalikan kepada fungsi awalnya sebagai pengaturan yang dibentuk Presiden dalam rangka menjalankan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

Terkait dengan materi muatan Peraturan Presiden, ditentukan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD Negara RI 1945 maka dapat dikatakan bahwa fungsi Peraturan Presiden adalah Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. (Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Kemudian, menjadi pertanyaan juga apa perbedaan materi muatan Peraturan Presiden dengan Peraturan Pemerintah jika keduanya sama-sama diperintahkan oleh Undang-Undang. Jawaban sementara yang sering dikemukakan adalah bahwa materi muatan Peraturan Presiden biasanya mengarah pada pembentukan suatu institusi di bawah Presiden yang pembentukannya diperintahkan Undang-Undang misalnya terkait dengan susunan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang institusi tersebut. Di samping itu hal yang tidak terkait dengan lintas sektoral menjadi pertimbangan pula untuk diatur dengan Peraturan Presiden. Namun dalam praktik, penentuan instrumen untuk keduanya memang sering tidak konsisten. Berdasarkan Penjelasan Pasal 13 UU 12/2011, hanya menyebutkan bahwa Peraturan Presiden bisa dibentuk tanpa delegasian. Peraturan Presiden tanpa delegasian dikenal sebagai Peraturan Presiden untuk menjalankan penyelenggaraan pemerintahan karena kebutuhan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

Oleh karenanya, perlu diatur bahwa Perpres hanya dibentuk dalam rangka Presiden melaksanakan kekuasaan pemerintah (*autonome satzung*), oleh karenanya, tidak perlu ada Perpres yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah.

REKOMENDASI : Ubah

- Dengan menggunakan kalimat yang lebih tegas, misalnya:
- “Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.”

15) PENGATURAN : Pasal 14

DIMENSI : Efektivitas Pelaksanaan PUU

VARIABEL : Aspek koordinasi kelembagaan

INDIKATOR : Pembagian kewenangan dan tugas yang jelas

ANALISIS :

Untuk masalah Perda, selama ini sering terjadi “tarik ulur” antara Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan sering kedua Undang-Undang tersebut tidak sinkron baik pada tataran peraturan pelaksanaannya maupun pada penegakannya.

Dua pendapat yang mendasari ketidaksinkronan tersebut, pertama pendapat yang menyatakan bahwa Perda merupakan salah satu jenis produk peraturan perundang-undangan, oleh karenanya harus diatur dalam rezim Peraturan perundang-undangan dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2011.

Pendapat kedua, menyatakan bahwa Perda bukanlah produk legislasi sebagaimana UU. Perda adalah produk hukum eksekutif karena DPRD pada hakekatnya bukan lembaga legislatif sebagaimana DPR RI, sebagai konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan RI. Namun, walaupun demikian DPRD dipilih langsung oleh rakyat. Oleh karena Perda memiliki karakteristik yang berbeda dengan UU, maka pengaturan mengenai Pemda dikeluarkan dari UU yang mengatur pembentukan UU, dan dibentuk UU tersendiri mengenai mekanisme dan tata cara pembentukan Perda.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak secara jelas membedakan materi muatan Perda Provinsi dan materi muatan Perda Kabupaten Kota. Untuk materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Perda) ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota (Perda) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari tata urutan (hierarki) dan jenis di

atas, tampak bahwa semakin ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengerucut. Dengan mengerucutnya materi muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya.

Khusus untuk materi muatan Perda di atas harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Hal ini untuk lebih mempermudah penentuan materi muatan, norma, dan penerapannya. Seharusnya, pengaturan materi muatan Perda ini ditempatkan di dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Sebagaimana digambarkan di atas, untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, digunakan penelaahan secara residu, di samping pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Materi muatan UUD, sudah barang tentu lebih abstrak daripada materi muatan Undang-Undang. Keabstrakan UUD, biasanya ditunjukkan oleh sifat keuniversalannya atau sifat keumumannya (norma yang umum dan perlu penjabaran oleh peraturan di bawahnya). Kadangkala, sifat tersebut juga mengandung suatu asas atau mempunyai norma asasi. Asasi atau tidak asasinya suatu norma, orang yang menyatakan itu dalam kesimpulan tesis atau pendapatnya. Hal ini sering pula berlaku bagi undang-undang karena undang-undang sering menjadi kendaraan UUD sehingga muatannya bersinggungan (tumpang tindih) dengan muatan UUD, terutama dengan macam undang-undang yang berisi arahan atau pedoman.

REKOMENDASI : Ubah

Mengatur materi muatan yang dapat masuk dalam Perda Provinsi dan materi muatan yang dapat masuk pada Perda Kab/

Kota. Harmonisasi materi muatan dengan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 ttg Pemda.

16) PENGATURAN : Pasal 19

- (1) Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
 - c. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

DIMENSI : Efektivitas Pelaksanaan PUU

VARIABEL : Aspek relevansi dengan situasi saat ini

INDIKATOR :

Pengaturan masih relevan untuk diberlakukan secara efisien

ANALISIS :

Agar Prolegnas dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien, maka perlu ada perubahan pengaturan, hal ini berdasarkan pengalaman selama ini, bahwa Prolegnas belum dapat terlaksana dengan optimal.

- a. Perlu ditambahkan ketentuan yang mengatur mengenai perlunya tahap analisis dampak regulasi (analisis *ex-ante*) dalam setiap perencanaan UU.
- b. Ketentuan ini dalam prakteknya tidak pernah dilaksanakan. Keputusan DPR tentang penetapan Prolegnas tidak pernah disusun dengan format sebagaimana yang ditentukan Pasal 19. Terlebih lagi apabila ayat (1) dibaca secara utuh dengan ayat (2) dan ayat (3), maka akan tergambar betapa “ribetnya” penguangan program pembentukan Undang-Undang dalam.

Oleh karena itu, perlu dipikirkan format baru yang lebih mudah memberikan informasi kepada pemerintah, DPR dan masyarakat terkait Prolegnas.

- c. Hal ini berguna untuk memastikan bahwa suatu perencanaan PUU sudah didahului dengan kajian yang berisi analisis dampak regulasi (*ex-ante* analisis), sebagai upaya meningkatkan kualitas produk PUU di Indonesia, yang sudah pada situasi yang *hyper regulation*.
- d. Pada tataran teknis pelaksanaannya (PP/Perpres) perlu diberikan garis kebijakan mengenai pentingnya analisis *cost-benefit analysis* (CBA) pada perencanaan PUU.

REKOMENDASI : Ubah

17) PENGATURAN : Pasal 20

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
- (5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Aspek Kenusantaraan

INDIKATOR :

Tidak ditemukan ketentuan yang mengesampingkan kepentingan nasional

ANALISIS :

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2013 Pasal 20 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum

mengikat sepanjang tidak dimaknai: 'Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah'.

Pasal 20 ayat (1) perlu diubah mengingat apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas.

Namun demikian, perlu pula mengkaji potensi implikasi terutama berdasarkan praktek yang sudah terjadi, dengan adanya penambahan lembaga dalam penyusunan Prolegnas.

REKOMENDASI : Ubah

18) PENGATURAN : Pasal 21 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (6)

DIMENSI :

- Dimensi Pancasila
- Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL :

- Kenusantaraan
- Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR :

- Adanya ketentuan yang menjamin kepentingan seluruh wilayah Indonesia
- Tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir

ANALISIS :

Pasal ini merupakan pasal yang dijudicial *review* oleh MK, sehingga harus mengikutsertakan DPD dalam pembahasan Prolegnas.

Terhadap Pasal 21 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (6): Perlu menambahkan kata 'usulan' atau 'rancangan' sebelum kata 'Prolegnas di lingkungan...'. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penafsiran bahwa Prolegnas ada dua, yaitu Prolegnas di lingkungan DPR dan Prolegnas di lingkungan Pemerintah. Padahal maksud yang terkandung dalam kedua ayat ini adalah penyusunan usulan atau rancangan Prolegnas di

lingkungan DPR dan usulan/rancangan Prolegnas di lingkungan Pemerintah. Dari usulan Prolegnas kedua pihak inilah (setelah putusan MK, pihaknya menjadi 3 (tiga), yaitu DPR, DPD dan Pemerintah), kemudian dibahas dan ditetapkan menjadi Prolegnas.

REKOMENDASI : Ubah

Dengan menambahkan unsur DPD dalam penyusunan Prolegnas. Selain itu juga perlu menambahkan kata 'usulan' atau 'rancangan' sebelum kata 'Prolegnas di lingkungan...'

19) PENGATURAN : Pasal 22

DIMENSI : -

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS : Idem

REKOMENDASI : Ubah

20. PENGATURAN : Pasal 23

DIMENSI : -

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS : Idem

REKOMENDASI : Ubah

21) PENGATURAN : Pasal 24

DIMENSI : -

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS : Idem

REKOMENDASI : Ubah

22) PENGATURAN : Pasal 36 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5)

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

Terhadap ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5):

Perlu menambahkan kata 'usulan' atau 'rancangan' sebelum kata 'Prolegnas di lingkungan...'. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penafsiran bahwa Prolegnas ada dua, yaitu Prolegnas di lingkungan DPR dan Prolegnas di lingkungan Pemerintah. Padahal maksud yang terkandung dalam kedua ayat ini adalah penyusunan usulan atau rancangan Prolegnas di lingkungan DPR dan usulan/rancangan Prolegnas di lingkungan Pemerintah. Dari usulan Prolegnas kedua pihak inilah (setelah putusan MK, puhaknya menjadi 3, yaitu DPR, DPD dan Pemerintah), kemudian dibahas dan ditetapkan menjadi Prolegnas.

REKOMENDASI : Ubah

Dengan menambahkan kata 'usulan' atau 'rancangan' sebelum kata 'Prolegnas di lingkungan...'

23) PENGATURAN : Pasal 52 (3)

DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu.

DIMENSI : Efektivitas

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

DPR hanya diberikan 2 pilihan, yaitu menyetujui secara keseluruhan atau tidak menyetujui secara keseluruhan Perppu. Sehingga tidak ada peluang bagi DPR untuk memiliki pendapat, terhadap pasal-pasal dari Perppu tersebut, misalnya, ada pasal-pasal tertentu yang disetujui, namun ada pasal-pasal tertentu yang tidak disetujui. Kondisi seperti itu sangat mungkin terjadi, namun tidak dimungkinkan untuk memberi peluang bagi kemungkinan tersebut, perlu diberikan ketentuan yang memungkinkan DPR memiliki pendapat terhadap pasal-pasal dalam Perppu. Sehingga dapat diatur bahwa perppu tersebut menjadi dasar bagi pengajuan perubahan atau pembentukan sebagaimana substansi pasal-pasal yang disetujui DPR.

REKOMENDASI : Ubah

24) PENGATURAN : Pasal 56

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

Penggunaan kalimat “.....disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik” menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Apakah ‘penjelasan’ dan ‘keterangan’ merupakan dua dokumen yang berbeda, atau sejatinya hal yang sama. Sebab dalam pada ayat (3) hanya menyebutkan ‘keterangan’ saja, yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Sedangkan dalam Pasal 67 Perpres 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU 12/2011, menyebutkan ‘keterangan atau penjelasan’ paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Untuk menghindari kesalahan penafsiran kata ‘penjelasan’ dan ‘keterangan’ ini sebaiknya dipilih salah satunya saja, atau menggunakan istilah lain yang lebih umum, misalnya: Naskah Kebijakan (sebagaimana makna yang terkandung dalam istilah *Policy Paper*).

REKOMENDASI : Ubah

Dengan menyempurnaan penggunaan istilah yang lebih tepat dari pada kata ‘penjelasan’ atau ‘keterangan’.

25) PENGATURAN :

Perlu penambahan bab mengenai pengaturan evaluasi peraturan perundang-undangan

DIMENSI : Efektivitas Pelaksanaan PUU

VARIABEL : Kekosongan Hukum

INDIKATOR : Belum ada pengaturan

ANALISIS :

Manajemen peraturan perundang-undangan yang baik pada dasarnya meliputi: 1. perencanaan; 2. penyusunan; 3.

pembahasan; 4. pengesahan atau penetapan; 5. pengundangan; dan 6. evaluasi

Dalam manajemen peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan tahapan evaluasi yaitu penilaian atau penaksiran terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan untuk mengetahui apakah tujuan pembentukannya telah tercapai, sekaligus mengetahui manfaat dan dampak pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang sangat diperlukan untuk menentukan apakah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dipertahankan atau perlu dilakukan perbaikan atau diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Pengaturan yang diusulkan di antaranya:

Untuk UU:

- (1) Setiap 3 (tiga) tahun sekali sejak diberlakukan, undang-undang wajib dilakukan evaluasi.
- (2) Di luar waktu yang telah ditentukan, evaluasi undang-undang dapat dilakukan dengan mengingat kebutuhan hukum yang ada.
- (4) Evaluasi undang-undang menjadi tanggung jawab Menteri dengan berkoordinasi dengan menteri dan atau kepala lembaga pemerintah non kementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan Undang-Undang yang dievaluasi.

Untuk Peraturan di bawah UU:

- (1) Setiap 5 (lima) tahun sekali sejak diberlakukan, peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang wajib dilakukan evaluasi.
- (2) Di luar waktu yang telah ditentukan, evaluasi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang dapat dilakukan dengan mengingat kebutuhan hukum yang ada.
- (3) Evaluasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menjadi tanggung jawab menteri atau kepala

lembaga pemerintah non kementerian yang memprakarsai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dievaluasi, atau yang wewenang dan tugasnya terkait dengan peraturan perundang-undangan yang perlu dievaluasi.

- (4) evaluasi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga pemerintah non kementerian melibatkan Menteri.

Pemanfaatan hasil evaluasi:

- (1) Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 95A dan Pasal 95B disampaikan oleh Menteri kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti.
- (2) Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan yang disampaikan kepada Presiden sebagaimana dimaksud ayat (1), wajib untuk disampaikan kepada masyarakat dengan cara memuatnya di website.

REKOMENDASI :

Dikeluarkannya UU 15/2019 tentang perubahan UU 12/2011 yang salah satu substansinya mengatur mengenai pemantauan dan peninjauan. Dalam Pasal 1 angka 14 UU 15/2019, Pemantauan dan Peninjauan didefinisikan sebagai kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia

26) PENGATURAN : Pasal 99

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

DIMENSI : Efektivitas

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

Perlu dijelaskan pada tahapan apa keikutsertaan peneliti dan tenaga ahli, untuk meminimalisir pelanggaran formil pembentukan. Sebagai perbandingan, Dalam pasal 98, keikutsertaan perancang adalah pada “setiap tahapan”.

Selain itu, perlu juga ada penjelasan mengenai klasifikasi peneliti dan tenaga ahli yang dapat ikut serta karena Perancang adalah PNS yang telah dididik dengan silabus khusus perancang.

REKOMENDASI : Ubah

27) PENGATURAN :

Dalam lampiran teknik penyusunan NA, perlu ditambahkan teknik penyusunan NA khusus untuk RUU Ratifikasi Perjanjian/konvensi Internasional

DIMENSI : Efektivitas pelaksanaan PUU

VARIABEL : Kekkosongan hukum

INDIKATOR : Belum ada pengaturan

ANALISIS :

Perlakuan terhadap RUU ratifikasi yang pada umumnya hanya terdiri dari 2 (dua) pasal, berbeda dengan NA RUU pada umumnya.

Adanya kemungkinan Naskah Akademik RUU Pengesahan Perjanjian Internasional tidak semudah dengan pembuatan RUUnya. Penyiapan Naskah Akademik akan lebih rumit dibanding dengan penyiapan RUU pengesahan.

Naskah Akademik harus memuat hal berikut:

- a. Alasan Indonesia untuk mengesahkan suatu Perjanjian Internasional, terutama keuntungan (yang akan dituangkan dalam konsideran Menimbang dan Penjelasan Umum)
- b. Apakah Indonesia siap dalam mengimplementasikan Perjanjian Internasional tersebut (Kemampuan untuk mentransformasi ketentuan dalam Perjanjian Internasional ke dalam peraturan perundang-undangan)
- c. Kemampuan untuk mewujudkan/merealisasikan ketentuan dalam Perjanjian Internasional di Indonesia

- d. Bagaimana kesiapan aparat penegak hukum dan sarana untuk mengimplementasikan Perjanjian Internasional yang akan diratifikasi (Termasuk sosialisasi terhadap ketentuan baru)
- e. Negara mana saja yang turut dalam Perjanjian Internasional yang akan diratifikasi (Ini agar ada timbal balik antara Indonesia dengan negara dimana Indonesia memiliki kepentingan)

REKOMENDASI :

Perlu menambahkan petunjuk teknis penyusunan NA RUU Ratifikasi

28) PENGATURAN :

Mengenai kelembagaan yang khusus menangani peraturan perundang-undangan

DIMENSI : Dimensi Efektivitas

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

Best practice di beberapa negara, kelembagaan yang khusus menangani PUU dapat mendorong perbaikan kualitas PUU di negaranya dan pada gilirannya memperbaiki tingkat perekonomiannya.

Benchmarking di negara lain:

- Di Jerman (*the federal chancellery Better Regulation Unit*)
- Di AS (*office of Information and regulatory affairs/OIRA*)
- Di Aus (*office of Best practice Regulation/OBPR*)
- Di Mexico (*Federal Comission for Regulatory Improvement/ Cofemer*)
- Di Inggris (*Better Regulation Delivery Office/BRDO*)
- Di Malaysia
- Di Singapura
- Di Korsel

REKOMENDASI : -

8. UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang. Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta belum mengatur secara lengkap mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, oleh karena itu perlu membentuk Undang-Undang tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, tanpa terikat perodesasi masa jabatan atau dalam artian masa jabatannya seumur hidup, menjadi inti regulasi keistimewaan Yogyakarta, yang pada hakekatnya tujuan utama keistimewaan adalah tuntutan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, UU ini selama lima tahun terakhir (2012-2017), banyak persoalan yang terjadi, dimulai dari polemik wacana Gubernur perempuan yang dipertentangkan karena dianggap tidak sesuai dengan *paugeran* (aturan internal keraton) dan UUK DIY. Polemik tersebut menciptakan konflik di eksternal dan internal keraton terkait penafsiran UUK, karena terdapat klausul secara implisit menyebutkan bahwa syarat calon gubernur adalah laki – laki. Persoalan ini diselesaikan oleh *Judicial Review* UUK DIY, dengan penghapusan frasa ‘istri’.

Khusus mengenai pelaksanaan Pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai *paugeran* keraton yang seharusnya diumumkan Sri Sultan Hamengku Buwono & Paku Alam kepada masyarakat

Yogyakarta. Isi *paugeran* harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait kondisi keraton, bahkan hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapa pun yang bertakhta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik. Sehingga, bila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi, terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan dari UU ini. Ditinjau dari jumlah pasal yang bermasalah dan dampak yang ditimbulkan dari ketentuan pasal ini, maka tindak lanjut yang harus dilakukan, yaitu untuk melaksanakan Pasal 43 dalam UU ini dan putusan MK, bukan bersifat *regulatory*, sehingga rekomendasi terhadap UU ini, adalah **masih tetap dapat dipertahankan**.

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat di bawah ini (halaman berikut).

8. UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

1) PENGATURAN : Pasal 18 ayat (1) huruf m

DIMENSI : Ketepatan Jenis PUU

VARIABEL : Tindak Lanjut Putusan MK

INDIKATOR : Pengaturan akibat putusan MK

ANALISIS : Bunyi putusan MK No. 88/PUU-XIV/2016:

Frasa “yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (diskriminasi terhadap perempuan).

Menurut MK pembatasan terhadap hak asasi tersebut harus memenuhi beberapa persyaratan yaitu:

- a. Pembatasan itu harus dilakukan oleh UU;
- b. Pembatasan harus dilakukan oleh UU itu adalah dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan terhadap kebebasan orang lain;
- c. Pembatasan tersebut adalah dengan maksud untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan

moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Berdasarkan hal tersebut, pembatasan pada Pasal 18 ayat (1) huruf m tidak memenuhi syarat tersebut, dan oleh karena itu dalil pemohon tersebut beralasan menurut hukum.

REKOMENDASI : Cabut

2) **PENGATURAN** : Pasal 18 ayat (1) huruf g

DIMENSI : Indikator Dimensi Kejelasan rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kataJelas

INDIKATOR : Tidak Jelas

ANALISIS :

Bunyi rumusan pasal tersebut terkesan kontradiksi dan menyebabkan ketidakjelasan terhadap makna yang terkandung dari rumusan tersebut.

Pemaknaan mengenai batasan pidana penjara (maksimum atau minimum).

REKOMENDASI : Ubah

3) **PENGATURAN** : Bagian Dasar Hukum:

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827);

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tepat

ANALISIS :

Bagian Dasar Hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan memuat:

- a. dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- b. peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pengaturan dalam perundang-undangan.

Pada butir ke-42 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa:

PUU yang akan dicabut dengan PUU yang akan dibentuk tidak dicantumkan dalam dasar hukum.

UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan UU yang dicabut oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sehingga semestinya tidak perlu dicantumkan dalam bagian dasar hukum

REKOMENDASI : -

4) PENGATURAN : Pasal 43:

Gubernur selaku Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta dan/ atau Wakil Gubernur selaku Adipati Paku Alam yang bertakhta berdasarkan Undang-Undang ini bertugas:

- a. melakukan penyempurnaan dan penyesuaian peraturan di lingkungan Kasultanan dan Kadipaten;
- b. mengumumkan kepada masyarakat hasil penyempurnaan dan penyesuaian peraturan sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. melakukan inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten;
- d. mendaftarkan hasil inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sebagaimana dimaksud pada huruf c kepada lembaga pertanahan;
- e. melakukan inventarisasi dan identifikasi seluruh kekayaan Kasultanan dan Kadipaten selain sebagaimana dimaksud pada huruf c yang merupakan warisan budaya bangsa; dan
- f. merumuskan dan menetapkan tata hubungan antara Sultan

Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam sebagai satu kesatuan.

DIMENSI :

Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek Akses Informasi Masyarakat

INDIKATOR :

Ketersediaan informasi dalam menerapkan pengaturan peraturan

ANALISIS :

Amanat pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai *paugeran* keraton yang seharusnya diumumkan Sri Sultan Hamengku Buwono & Paku Alam kepada masyarakat Yogyakarta. Isi *paugeran* harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait kondisi keraton, bahkan hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapapun yang bertakhta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik. Sehingga, bila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Dalam Keputusan DPRD No. 8/K/DPRD/2017 Tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017. Dalam Diktum Kesatu Poin Nomor delapan menyebutkan bahwa, Pemda DIY agar segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan Pasal 43 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

REKOMENDASI :

- Perlu segera memfasilitasi pelaksanaan Pasal 43, sebagaimana rekomendasi dalam Keputusan DPRD No. 8/K/DPRD/2017
- Tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017, Diktum Kesatu Poin Nomor delapan.

9. UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

UU No. 23 Tahun 2014 ini merupakan Undang-undang yang mencakup banyak sektor, oleh karenanya jumlah Pasal dalam UU ini sangat banyak, yaitu sebanyak 411 pasal, dan dalam ketentuan penutupnya (Pasal 409) membatalkan beberapa ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, UU No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam UU ini terdapat beberapa ketentuan pasal yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:

- Semua pasal yang terkait pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagaimana diatur dalam UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, Menjadi UU;
- Diubahnya norma pada Pasal 63, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 88, Pasal 101, dan Pasal 154 sebagaimana diatur dalam UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua UU 23 Tahun 2014;
- pasal Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), ayat (5), ayat (7), ayat (8) terkait Frasa 'Perda Kabupaten/Kota' , dan 'Perda provinsi' karena dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh Putusan MK No. 137/ PUU-XII/2015 dan No. 56/PUU-XIV/2016, tgl 30 Mei 2017;
- norma dalam Pasal 158 ayat (1) huruf c, karena dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan mengikat oleh Putusan MK No. 7/PUU-XIII/2015.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan beberapa kali dan dari berbagai perspektif sektor terhadap UU ini, ada beberapa pasal yang bermasalah, termasuk pada bagian lampiran mengenai pembagian urusan pemerintahan konkukren di beberapa sector. Oleh karenanya, UU ini **direkomendasikan untuk diubah** terutama pada ketentuan pasal yang direkomendasikan dari hasil analisis dan evaluasi, sebagaimana dalam tabel analisis dan evaluasi di bawah. Ditinjau dari jumlah permasalahan ketentuan

pasal (termasuk lampiran) dan dampak yang ditimbulkan, maka tindak lanjut dari rekomendasi tersebut masuk dalam **kategori mendesak** (perlu dimasukkan dalam daftar Prolegnas 2020-2024).

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat di bawah ini.

9. UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

1) PENGATURAN : Pasal 1

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Berisi batasan pengertian atau definisi

INDIKATOR :

Terdapat batasan pengertian atau definisi yang belum ada.

ANALISIS :

Pada pasal 1 tidak ditemukan defenisi kelurahan dan desa, padahal ada 9 pasal yang mengatur tentang kelurahan dan ada 24 pasal yang mengatur tentang desa pada undang-undang ini.

Definisi kelurahan dapat diadopsi dari Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, yakni: "Kelurahan adalah bagian wilayah dari Kecamatan sebagai perangkat Kecamatan".

Sedangkan Desa dapat diadopsi dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, yakni: "Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia"

REKOMENDASI : **Ubah**

Perlu penambahan pasal yang mengatur tentang definisi kelurahan dan desa.

2) PENGATURAN : Pasal 12 ayat 1

(1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek Koordinasi kelembagaan/tata organisasi

INDIKATOR :

Pembagian kewenangan dan tugasnya belum jelas

ANALISIS :

Perlu disesuaikan dengan nomenklatur lembaga yang ada, yaitu kementerian Agraria dan Tata Ruang. Sedangkan kedua bidang tersebut berbeda jenis urusan. Tata ruang merupakan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan digandengkan dengan urusan pekerjaan umum, sedangkan pertanahan (agraria) merupakan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sehingga kelembagaan yang mengurus masalah pertanahan dan tata ruang di daerah tidak linier dengan urusan kementerian di pusat.

REKOMENDASI : Ubah

Urusan Pemerintahan Wajib pada bidang pekerjaan umum dan penataan ruang dipisahkan.

3) PENGATURAN : Pasal 17 ayat 1

- Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- Penjelasan pasal 17 ayat 1 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah”.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan
VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata
INDIKATOR : Tidak Jelas
ANALISIS :

Penjelasan pasal 17 ayat 1 menyempitkan pengertian kebijakan daerah hanya sebatas pada kebijakan yang dituangkan pada peraturan Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah. Dengan pembatasan tersebut apabila ditarik kesimpulan secara *a contrario* maka daerah tidak berhak menetapkan kebijakan lain di luar kebijakan yang dituangkan pada peraturan Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah. Hal ini justru menimbulkan pemahaman yang salah.

Kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan Menteri untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi telah dihapuskan berdasarkan Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Dengan demikian pemerintah pusat, dalam rangka untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota, perlu memperkuat peran pemerintah pusat dalam melakukan *executive abstract preview* sebagaimana direkomendasikan oleh MK pada putusannya Nomor 137/PUUXIII/2015. Oleh karena itu, dalam pengaturan pasal 17 ayat 1 ini perlu mengatur ketentuan terkait mekanisme *executive abstract preview* oleh Gubernur dan Menteri dengan mengadopsi ketentuan pasal 245 UU Pemda.

REKOMENDASI : Ubah

- Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah setelah mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk kebijakan Daerah Provinsi, dan mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kebijakan Daerah Kabupaten/Kota.
- Ubah Penjelasan pasal 17 ayat 1

- “Yang dimaksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini adalah di antaranya adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah”.

4) PENGATURAN : Pasal 17 ayat 3

Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

DIMENSI : -

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

Dengan dibacakannya Putusan MK Nomor 137/PUUXIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 maka ketentuan pasal 17 ayat 3 ini sudah tidak relevan. Hal tersebut karena kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dan kewenangan Menteri untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi telah dihapuskan

REKOMENDASI : **Cabut**

5) PENGATURAN :

- Pasal 22 ayat 1
Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan
- Penjelasan Pasal 22 ayat 1
Yang dimaksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini adalah Perda, Perkada, dan Keputusan kepala daerah.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Jelas

ANALISIS :

Penjelasan pasal 22 ayat 1 menyempitkan pengertian kebijakan daerah hanya sebatas pada kebijakan yang dituangkan pada

peraturan Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah. Dengan pembatasan tersebut apabila ditarik kesimpulan secara *a contrario* maka Daerah tidak berhak menetapkan kebijakan lain di luar kebijakan yang dituangkan pada peraturan Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah. Hal ini justru menimbulkan pemahaman yang salah. Padahal kebijakan tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk

Kewenangan Gubernur untuk membatalkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan kewenangan Menteri untuk membatalkan Peraturan Daerah Provinsi telah dihapuskan berdasarkan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Dengan demikian pemerintah pusat, dalam rangka untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota, perlu memperkuat peran pemerintah pusat dalam melakukan *executive abstract preview* sebagaimana direkomendasikan oleh MK pada putusannya Nomor 137/PUU-XIII/2015. Oleh karena itu dalam pengaturan pasal 17 ayat 1 ini perlu mengatur ketentuan terkait mekanisme *executive abstract preview* oleh Gubernur dan Menteri dengan mengadopsi ketentuan pasal 245 UU Pemda.

REKOMENDASI : Ubah

- Daerah kabupaten/kota berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan setelah mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk kebijakan Daerah Provinsi, dan mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk kebijakan Daerah Kabupaten/Kota.
- Penjelasan pasal 22 ayat 1 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “kebijakan Daerah” dalam ketentuan ini di antaranya adalah Perda, Perkada, dan keputusan kepala daerah”.

6) PENGATURAN : Pasal 27 ayat (2) huruf c

Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
- b. pengaturan administratif;
- c. pengaturan tata ruang;

- d. ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
- e. ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.

DIMENSI : Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Pasal ini berpotensi disharmoni dengan UU 29/2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI (Pasal 26 ayat (4)).

Di dalam Pasal 26 ayat (4) huruf a UU no. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia disebutkan bahwa kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang tata ruang. Namun, di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 27 ayat (2) huruf c menyebutkan bahwa kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut meliputi pengaturan tata ruang. Salah satu instrumen pengaturan tata ruang dan pelaksanaan kebijakan tata ruang adalah berupa perizinan. Terdapat beberapa peraturan perundangan sektoral di tingkat pusat (PP, Perpres, Permen) yang ternyata juga mengatur perizinan pada ruang laut yang sama. Hal ini menyebabkan adanya konflik kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Contohnya adalah kewenangan perizinan untuk reklamasi yang tumpang tindih antara Pemprov DKI Jakarta, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta Kementerian Perhubungan. Termasuk rencana Pengembangan Terpadu Pesisir Ibukota Negara (PTPIN)/NCICD yang merupakan kebijakan Pemerintah Pusat namun berada pada ruang laut Provinsi DKI Jakarta.

REKOMENDASI : Ubah

Perlu perubahan Pasal 27 ayat (2) huruf c. Selain itu juga Perlu harmonisasi antara UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemprov DKI (Pasal 26 ayat (4)) dengan UU 23 Tahun 2014 (Pasal 27 ayat (2) huruf c.

7) PENGATURAN : Pasal 27 ayat (3)

Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Jelas

ANALISIS :

Pada Pasal 27 ayat (3) diatur bahwa Kewenangan Daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

Ketentuan tersebut tidak memenuhi variabel ketertiban dan kepastian hukum dengan indikator adanya ketentuan yang jelas mengenai pihak yang melakukan pengawasan dan penegakan hukum. Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sejauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Sementara untuk kewenangan daerah kabupaten/kota dihilangkan/ tidak ada.

Kewenangan daerah provinsi tersebut lebih luas dibandingkan dalam ketentuan yang lama yang mengatur kewenangan daerah provinsi hanya sejauh 4-12 mil laut sementara 0-4 mil laut menjadi kewenangan kabupaten/kota. Salah satu implikasi dari perluasan kewenangan daerah provinsi ini adalah semakin sulitnya pengawasan di laut karena wilayah yang terlalu luas, sementara kewenangan Kabupaten/kota tidak ada. Oleh karena itu perlu dimasukkan kembali kewenangan kabupaten/kota agar pengawasan lebih efektif dan efisien.

Pasal ini juga berpotensi tumpang tindih dengan ketentuan dalam UU No 27 Tahun 2007 tentang PWP3K jo UU No 1 Tahun 2014 (Pasal 50) yang mengatur bahwa pengelolaan wilayah

pesisir dapat dilakukan oleh gubernur maupun bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

REKOMENDASI : Ubah

Perlu perubahan Pasal 27 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

8) PENGATURAN : Pasal 65 ayat 2 huruf b

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

DIMENSI :

Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : Aspek Pengawasan

INDIKATOR : Adanya *instrument Monitoring* dan Evaluasi

ANALISIS :

Sebagai konsekuensi dari penguatan *executive abstract preview* sebagaimana direkomendasikan oleh MK, maka penetapan perda dapat dilakukan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD dan mendapatkan setelah mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk Perda Provinsi dan setelah mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/kota. Peninjauan ini penting dalam rangka mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota agar Perda yang ditetapkan di antaranya tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

REKOMENDASI : Ubah

- Perubahan Pasal 65 ayat 2 huruf b

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD serta mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk Perda Provinsi, dan mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota.

9) PENGATURAN : Bab IX Perda

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Jelas

ANALISIS :

Perlu kajian mendalam mengenai apakah pengaturan pembentukan Perda sebaiknya diatur pada Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan saja atau dimasukkan pada Undang-undang sektornya yakni Undang-undang Pemerintahan Daerah seperti saat ini.

Dalam konteks penguatan ideologi Pancasila melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang berjiwa Pancasila maka kewenangan *executive abstract preview* oleh pemerintah pusat terhadap rancangan Perda perlu diperkuat, baik dalam Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maupun dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah.

REKOMENDASI : -

10) PENGATURAN : Pasal 236 ayat 2

Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undang

VARIABEL : Aspek Pengawasan

INDIKATOR : Adanya *instrument Monitoring* dan Evaluasi

ANALISIS :

Sebagai konsekuensi dari penguatan *executive abstract preview* sebagaimana direkomendasikan oleh MK, maka penetapan perda dapat dilakukan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD dan mendapatkan setelah mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk Perda Provinsi dan setelah mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/kota. Peninjauan ini penting dalam rangka mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota agar Perda yang ditetapkan di antaranya tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

REKOMENDASI : Pasal 236 ayat 2

Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah setelah mendapatkan peninjauan dari Menteri untuk Perda Provinsi, dan mendapatkan peninjauan dari Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota

11) PENGATURAN : Pasal 237 ayat 1

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tepat

ANALISIS :

Perda sebagai suatu peraturan perundang-undangan, selain tidak boleh bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, Perda juga tidak boleh bertentangan dengan Pancasila yang merupakan sumber segala sumber hukum negara serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

REKOMENDASI : Pasal 237 ayat 1

Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

12) PENGATURAN : Pasal 242 ayat (7) dan (8):

(7) Dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani rancangan Perda yang telah mendapat nomor register sebagaimana dimaksud pada ayat (6), rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

(8) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dinyatakan sah dengan kalimat pengesahannya berbunyi, "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah".

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tegas

ANALISIS :

Penegasan bahwa dalam hal kepala Daerah tidak menandatangani RPerda yang sudah mendapat nomor register, RPerda tersebut dianggap sah dan wajib diundangkan, tidak sesuai dengan konstruksi hubungan DPRD dan Kepala Daerah, yang merupakan mitra sejajar dalam eksekutif. Mekanisme tersebut hanya cocok untuk DPR dalam RUU yang telah disetujui bersama dianggap sah walaupun presiden tidak menandatangani. Dengan adanya ketentuan ini secara tidak langsung mengakui DPRD sebagai lembaga legislatif.

Desain Pemerintahan Daerah yang dikonstruksikan oleh UU ini adalah bahwa Pemda merupakan bagian dari eksekutif. Dalam konstruksi negara kesatuan, semestinya tidak ada "badan legislatif" di daerah. Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah.

REKOMENDASI : Cabut

13) PENGATURAN : Pasal 243 ayat (3):

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian nomor register Perda diatur dengan Peraturan Menteri.

DIMENSI : Dimensi Ketepatan Jenis PUU

VARIABEL : delegasian

INDIKATOR : Teknis administratif

ANALISIS :

Idealnya tidak ada delegasian UU langsung pada Peraturan Menteri, oleh karenanya, pendelegasian sebaiknya bertingkat sesuai hierarki yang diatur dalam Pasal 7 UU 12 Tahun 2011.

REKOMENDASI : Ubah

14) PENGATURAN : Pasal 249-251

DIMENSI : Dimensi Pancasila

VARIABEL : Ketertiban Dan Kepastian Hukum

INDIKATOR :

Adanya ketentuan yang menjamin prosedur yang jelas dan efisien

ANALISIS :

Pasal 249 menyatakan bahwa perkara yang sudah ditetapkan dalam waktu 7 hari harus diserahkan kepada Gubernur/Menteri untuk dinilai apakah bertentangan dengan PUU yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Jika lebih dari 7 hari tidak menyerahkan dikenakan sanksi. Dalam hal hasil penilaian tersebut (menurut pasal 251) perda yang bertentangan dengan

ketiga unsur dimaksud, maka perda/perkada tersebut akan dibatalkan. Namun tidak diatur berapa lama Gubernur/Menteri harus menyelesaikan penilaian Perda/Perkada tersebut, sehingga perlu dibatalkan.

REKOMENDASI : Ubah

(kecuali butir ketentuan/frasa yang telah dibatalkan MK)

15) PENGATURAN : Pasal 350 ayat (1)

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah, kata

INDIKATOR : Tidak Tepat

ANALISIS :

Pasal 350 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Kepala daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan perizinan ini di masing masing sektor ada dan perlu harmonisasi antara UU Pemda dengan UU sektor terkait dengan perijinan terutama dalam hal kewenangan pemberian ijin.

REKOMENDASI : Ubah

Perlu memperjelas kewenangan pelayanan perizinan ini di masing masing sektor agar dapat harmonisasi dengan kewenangan perijinan yang diberikan kepada Pemerintah daerah.

16) PENGATURAN : Pasal 361 ayat (3)

DIMENSI : Dimensi Disharmoni Pengaturan

VARIABEL : Kewenangan

INDIKATOR :

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

ANALISIS :

Berpotensi disharmoni dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. PP Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

Ketentuan Pasal 361 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kewenangan Pemerintah Pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara. Selain kewenangan tersebut, Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk

- a. penetapan rencana detail tata ruang;
- b. pengendalian dan izin pemanfaatan ruang; dan
- c. pembangunan sarana dan prasarana kawasan.

Sementara itu, menurut UU Nomor 23 Tahun 2007 jo. PP Nomor 15 Tahun 2010, tidak dikenal RDTR yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, namun diatur bahwa RDTR merupakan rencana rinci dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten/Kota yang ditetapkan oleh pemerintahan daerah.

REKOMENDASI : Ubah

- Perlu perubahan Pasal 361 ayat (3). Selain itu ketentuan Pasal 361 UU Nomor 23 Tahun 2014 perlu diintegrasikan dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 melalui Penetapan PP tersendiri sebagai pelaksanaan Pasal 361 UU Nomor 23 Tahun 2014, atau melakukan perubahan PP Nomor 15 Tahun 2010. Dalam PP tersebut diatur terkait Norma, Standar, Prosedur, dan Ketentuan terkait penetapan RDTR di Kawasan Perbatasan, serta diatur pula bentuk peraturan penetapan RDTR tersebut, apakah dengan Peraturan Presiden, Peraturan Menteri ATR, atau bentuk peraturan lain.
- Disamping itu, dalam rangka pembagian kewenangan izin pemanfaatan ruang, perlu pula dibentuk PP guna melaksanakan Pasal 361 UU Nomor 23 Tahun 2014 guna pembagian kewenangan tersebut, yang mana menjadi kewenangan pemerintah pusat dan yang mana menjadi kewenangan pemerintah daerah.

17) PENGATURAN : -

DIMENSI : -

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Lampiran mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren, Pem Kabupaten/Kota tidak diberikan kewenangan dalam pengelolaan hutan, maka Pasal 3 ayat (3), Pasal 10 ayat (1) PP No. 6/2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan serta Pemanfaatan Hutan sebagaimana telah diubah dengan PP No. 3 Tahun 2008, sudah tidak sesuai lagi.

REKOMENDASI : **Ubah**

Perlu perubahan Lampiran UU mengenai pembagian urusan Pemerintahan Konkuren huruf BB

18) PENGATURAN : -

DIMENSI :

Dimensi Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Perundang-Undangan

VARIABEL : -

INDIKATOR : -

ANALISIS :

Terdapat kendala koordinasi antara Kementerian Ketenagakerjaan yang sebelumnya menjadi Pengawas Ketenagakerjaan dengan Kementerian Dalam Negeri sebagai pemegang amanah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan mandat pengalihan pengawasan ketenagakerjaan ke Pemerintah Provinsi. Bahwa Terhitung Januari 2017, seluruh pegawai pengawas ketenagakerjaan kabupaten/kota akan efektif beralih ke provinsi pada Januari 2017. Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka semua fungsi pengawasan ketenagakerjaan yang ada di setiap kabupaten/kota seluruh Indonesia, statusnya akan beralih ke provinsi. Pengalihan ke Pemerintah Provinsi 1 Oktober 2016 tetapi akan berlaku efektif 1 Januari 2017. Pengalihan itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahanan Daerah. Semua pegawai pengawas kabupaten/kota seluruh Indonesia, statusnya, dialihkan ke provinsi 1 Oktober

2016 dan efektif Januari 2017. Artinya, penggajian pegawai pengawas kabupaten/kota beralih ke provinsi itu terhitung mulai Januari 2017.

Menurut UU No. 23 No. Tahun 2014, ada beberapa bidang yang dipindahkan, salah satunya bidang ketenagakerjaan. Namun untuk bidang ketenagakerjaan, yang dipindah itu, hanya pegawai pengawas ketenagakerjaan saja sedangkan mediator hubungan industrial tetap di kabupaten/kota. Pegawai pengawas ketenagakerjaan akan melakukan wewenangnya sesuai ketentuan yang berlaku. Tugas pegawai pengawas ketenagakerjaan, misalnya ketika memeriksa ke perusahaan-perusahaan, kasus-kasus kecelakaan dan keselamatan kerja (K3), atau laporan perusahaan. Sedangkan, fungsi-fungsi seperti wajib lapor ketenagakerjaan, izin perusahaan, perpanjangan IMTA (Izin Masuk Tenaga Kerja Asing) masih di kabupaten/kota. Masih seperti biasa, terkecuali pengawas ketenagakerjaan yang dialihkan ke Provinsi. Pengalihan fungsi pengawasan ini menimbulkan permasalahan dalam koordinasi antara Kementerian Ketenagakerjaan dengan Kementerian Dalam Negeri khususnya Pemerintah Provinsi yang mendapatkan mandat baru pengawasan ketenagakerjaan, muncul pertanyaan bagaimana kesiapan sumber daya manusia di Pemerintah Provinsi dalam melakukan pengawasan mengingat selama ini pengawasan ketenagakerjaan sudah dilakukan oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Kondisi ini akan berakibat pada pelayanan dan pengawasan ketenagakerjaan di Provinsi apalagi banyak pengawas ketenagakerjaan di pemerintah provinsi yang harus membekali diri terlebih dahulu melalui pelatihan-pelatihan dan Pendidikan untuk mempersiapkan diri menjadi pengawas ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak dibuat khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Begitu pula Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ini memang mengatur banyak hal terkait aspek-aspek ketenagakerjaan, namun tidak khusus untuk mengatur tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Berbeda

dengan kedua undang-undang tersebut, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 dibuat secara khusus untuk mengesahkan dan mengadopsi konvensi International Labour Organization tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Undang-undang ini secara khusus dan spesifik dari awal sampai akhir hanya berbicara mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan. Dari sini, sudah jelas bahwa di antara ketiga undang-undang tersebut, yang bersifat *lex specialis* adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003. Dengan demikian, dalam hal ini, undang-undang inilah yang harus dipatuhi dan diterapkan. Konsekuensinya, Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai salah satu Urusan Pemerintahan sepenuhnya harus menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sesuai standar yang berlaku secara internasional.

Hal ini selaras dengan fungsi Pengawasan Ketenagakerjaan sebagai lembaga penegak hukum nasional. Bila dibandingkan dengan lembaga penegak hukum lainnya, sebut saja Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi, semuanya bersifat sentralistik yang merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Contoh lainnya adalah penegakan hukum sektoral di bidang keimigrasian, perpajakan, bea cukai, lingkungan hidup, serta pengawasan obat dan makanan. Semuanya ditangani oleh Pemerintah Pusat, dengan membentuk instansi vertikal di daerah. Begitu pula seharusnya Pengawasan Ketenagakerjaan, yaitu sepenuhnya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat, yang mana pelaksanaannya di daerah dilakukan oleh instansi vertikal.

Perlu dikaji bagaimanakah sikap jajaran pemerintahan terhadap perihal kewenangan Pengawasan Ketenagakerjaan ini. Apakah asas *lex specialis derogat legi generali* telah menjadi acuan. Dalam kenyataannya, asas hukum yang digunakan adalah *lex posterior derogat legi priori*. Asas ini mengatakan bahwa aturan yang baru itu mengalahkan aturan yang lama. Maka, dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang digunakan sebagai acuan. Dengan demikian, konsep

Pengawasan Ketenagakerjaan yang “sentralistik terbatas” akan segera diterapkan.

Sebagai akibatnya, harus dilakukan serah terima atas segala personel, pendanaan, sarana dan prasarana, serta dokumen (P3D) dari Daerah Kabupaten/Kota ke Daerah Provinsi. Undang-Undang Pemerintahan Daerah telah memagari bahwa serah terima dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang tersebut diundangkan. Menteri Dalam Negeri juga telah menegaskan bahwa serah terima dilakukan paling lambat 2 Oktober 2016. Untuk itu, saat ini pemetaan dan inventarisasi P3D sedang digencarkan.

Dengan demikian, sistem Pengawasan Ketenagakerjaan yang terpusat di Daerah Provinsi sekiranya sudah akan diterapkan secara penuh pada tahun 2017. Sistem ini diharapkan dapat menjadi solusi atas berbagai ekse negatif dari otonomi daerah, yang dihadapi di lapangan selama tidak kurang dari 10 tahun terakhir. Gambaran ke depannya, Pengawasan Ketenagakerjaan akan menjadi lebih independen, sehingga kinerjanya akan lebih efektif dan efisien dalam melindungi/menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban para pengusaha dan pekerja.

REKOMENDASI : Tetap

Perlu koordinasi yang erat antara Kementerian Dalam Negeri yang membawahi Pemerintah-Pemerintah Provinsi dengan Kementerian Ketenagakerjaan yang sebelumnya memiliki fungsi pengawasan ketenagakerjaan.

10. PERATURAN PRESIDEN NOMOR 87 TAHUN 2014 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 merupakan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Peraturan Pemerintah ini dibentuk setelah 3 (tiga) tahun Undang-Undang

Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dikeluarkan. Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi yang dilakukan, maka secara umum direkomendasikan perlunya perubahan terhadap PP ini, terutama terhadap pasal-pasal yang dievaluasi pada matriks analisis dan evaluasi. Mengingat telah ditetapkannya UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana terdapat amanat untuk membuat Perpres tentang Pemantauan dan Peninjauan UU, maka tindak lanjut terhadap Perpres ini masuk dalam kategori sangat mendesak (perlu dimasukkan dalam daftar Program Penyusunan Perpres prioritas tahun 2020).

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan UU ini dapat dilihat di bawah ini.

10. PERATURAN PRESIDEN NOMOR 87 TAHUN 2014 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1) PENGATURAN : Pasal 1 angka 17

“Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur atau Rancangan Peraturan Bupati/Walikota untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

Makna umum dari kata ‘evaluasi’ dalam bidang perundang-undangan adalah semakna dengan kata ‘*review*’ atau peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku (hukum positif).

Sementara kata ‘evaluasi’ yang dimaksud dalam pasal 1 angka 17 ini secara ideal tidak lazim. Karena dimaknai dengan sebagaimana kata ‘*preview*’ atau peninjauan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan (sebelum menjadi hukum positif).

Hal ini sebaiknya dihindari, untuk mencegah multi tafsir atau salah pengertian dalam konteks perundang undangan.

Analisis ini juga menjadi catatan bagi Pasal 245 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur tentang ‘Evaluasi Rancangan Perda’. Dalam pasal ini diatur bahwa sebelum diundangkan, Rancangan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/ Kota yang sudah disetujui bersama antara Pemerintah Daerah dan DPRD, harus mendapat evaluasi dari Menteri (untuk Perda Provinsi) atau evaluasi dari Gubernur (Untuk Perda Kab/Kota). Evaluasi ini harus dilakukan terhadap Rancangan Perda yang mengatur RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, Pertanggungjawaban APBD, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Daerah. Sebelum dievaluasi dan disetujui, Rancangan Perda tersebut tidak mendapatkan nomor register untuk diundangkan dalam lembaran daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 30 Permendagri No. 120 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Permendagri No. 80 Tahun 2015, menyebutkan bahwa fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis produk hukum daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan. Sejatinya, makna ‘fasilitasi’ yang dimaksud dalam Permendagri ini, sama dengan makna ‘evaluasi’ yang dimaksud dalam Pasal 245 UU 23/2014, yaitu peninjauan pendahuluan terhadap rancangan Perda.

Oleh karenanya, yang dimaksud ‘evaluasi’ dan ‘fasilitasi’ di sini adalah peninjauan terhadap rancangan Perda, bukan Perda yang sudah berlaku, atau yang dikenal dengan istilah ‘*executive preview*’.

REKOMENDASI : Ubah

- Mengganti kata ‘evaluasi’ dengan kata yang lebih tepat, sebagai pengertian dari ‘*executive preview*’. Misalnya, menggantinya

dengan kata 'Peninjauan Pendahuluan' atau 'pratinjau' terhadap Rancangan Perda.

- Perubahan ini juga harus didukung dengan perubahan Pasal 245 UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Pasal-pasal mengenai 'fasilitasi' yang ada dalam Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Permendagri 80/2015 tentang Produk Hukum Daerah.

2) PENGATURAN : Pasal 67

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

Penggunaan kalimat "...disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik" menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Apakah 'penjelasan' dan 'keterangan' merupakan dua dokumen yang berbeda, atau sejatinya hal yang sama. Sebab dalam pada ayat (3) hanya menyebutkan 'keterangan' saja, yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Sedangkan dalam 67 Perpres 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU 12/2011, menyebutkan 'keterangan atau penjelasan' paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Untuk menghindari kesalahan penafsiran kata 'penjelasan' dan 'keterangan' ini sebaiknya dipilih salah satu nya saja, atau menggunakan istilah lain yang lebih umum, misalnya: Naskah Kebijakan (sebagaimana makna yang terkandung dalam istilah *Policy Paper*).

REKOMENDASI : Ubah

Dengan menyempurnaan penggunaan istilah yang lebih tepat dari pada kata 'penjelasan' atau 'keterangan'.

3) PENGATURAN : Pasal 79 ayat (3)

DIMENSI : Potensi Disharmoni

VARIABEL : Kewajiban

INDIKATOR :

Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang tidak konsisten/ saling bertentangan antarpasal (dalam PUU yang sama).

ANALISIS :

Berpotensi disharmoni dengan pengaturan dalam Pasal 67 ayat (6), yang menyebutkan bahwa penyusunan Naskah Akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini perlu diperhatikan, untuk menjaga konsistensi pengaturan, baik di level UU, level PP hingga level peraturan pelaksanaan lain di bawahnya.

REKOMENDASI : Ubah

Dengan tetap merujuk pada Lampiran I UU 12 / 2011, yang berisi mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik.

4) PENGATURAN : Pasal 115

DIMENSI : Potensi Disharmoni

VARIABEL : Kewajiban

INDIKATOR :

Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang tidak konsisten/ saling bertentangan antarpasal (dalam PUU yang sama).

ANALISIS :

Jangka waktu 7 (tujuh) hari yang dimiliki Gubernur, untuk menyampaikan Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur, kepada Pimpinan DPRD berpotensi disharmoni dengan Pasal 242 ayat (2) UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Dalam Pasal 242 (2) UU Pemda ini menyebutkan 3 hari untuk kesempatan Gubernur menyampaikan Rancangan Perda yang telah disetujui bersama, kepada Pimpinan DPRD.

REKOMENDASI : Ubah

Harmonisasi jangka waktu dengan Pasal 242 UU 23 Tahun 2014

5) PENGATURAN : Pasal 117

DIMENSI : Potensi Disharmoni

VARIABEL : Kewajiban

INDIKATOR :

Adanya pengaturan mengenai kewajiban yang tidak konsisten/saling bertentangan antarpasal (dalam PUU yang sama).

ANALISIS :

Jangka waktu penandatanganan pimpinan daerah untuk Rancangan Perda yang telah disetujui, yaitu 30 hari. Namun, dalam Pasal 242 ayat 1 – ayat 5, ada pengaturan jangka waktu tambahan 3 – 7 hari untuk penyampaian ke atasan pimpinan daerah (Gubernur/Menteri), sebelum sampai pada jangka waktu 30 hari bagi pimpinan daerah untuk membubuhkan tandatangan. Dan jika lebih dari 30 hari tidak ditandatangani pimpinan daerah, Perda tersebut dianggap ‘sah’ dan berlaku.

REKOMENDASI : **Ubah**

Harmonisasi jangka waktu dengan Pasal 242 UU 23 Tahun 2014

6) PENGATURAN : Pasal 118

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multitafsir

ANALISIS :

Penggunaan istilah ‘pengesahan’ untuk Perda yang setelah 30 hari tidak ditandatangani Gubernur/Walikota/Bupati, maka Perda dimaksud dinyatakan ‘sah’ dan berlaku.

Dalam implementasinya, kata ‘pengesahan’ dalam ketentuan ayat (2) menimbulkan kerancuan dalam penuangan peraturan produk hukum di daerah, yang menyebutkan bahwa Perda disahkan/ditetapkan (contoh: Bab IV Bagian Kedua Perda DKI No. 2 Tahun 2010. Bagian Kedua ini diberi judul ‘Penetapan/Pengesahan’).

Contoh yang tepat ada pada Bab IX Paragraf 5 –sebelum Pasal 242—UU 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Pada Judul Paragraf

5 hanya menyebutkan kata 'Penetapan' tanpa 'garis miring' Pengesahan.

REKOMENDASI : Ubah

7) **PENGATURAN** : Pasal 121

DIMENSI : Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan bahasa, istilah dan kata yang tepat

INDIKATOR : Tidak menimbulkan ambiguitas/multi tafsir

ANALISIS :

Idem dengan analisis terhadap Pasal 1 angka 17, (mengenai kata 'evaluasi')

REKOMENDASI : Ubah

11. **PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT**

Peraturan ini mengatur pelaksanaan tugas kepala daerah terkait pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan pendirian rumah ibadah. Dalam beberapa kenyataan di lingkungan masyarakat ada bangunan tertentu yang digunakan sebagai tempat ibadah, misalnya rumah dan took (ruko). Hal ini diperbolehkan saja sebagai tempat ibadah sementara. Pembangunan rumah ibadah harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan baik syarat perijinan pembangunannya maupun syarat harus ada musyawarah dengan masyarakat sekitar. Peraturan ini masih **perlu untuk dipertahankan**.

Secara detail, analisis dan evaluasi terhadap beberapa ketentuan peraturan ini dapat dilihat di bawah ini.

11. PERATURAN BERSAMA MENTERI AGAMA DAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 9 DAN 8 TAHUN 2006 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN TUGAS KEPALA DAERAH/ WAKIL KEPALA DAERAH DALAM PEMELIHARAAN KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, PEMBERDAYAAN FORUM KERUKUNAN UMAT BERAGAMA, DAN PENDIRIAN RUMAH IBADAT

1) PENGATURAN :

- Pasal 3
 - (1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di provinsi menjadi tugas dan kewajiban gubernur. (2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh kepala kantor wilayah departemen agama provinsi.
- Pasal 4
 - (1) Pemeliharaan kerukunan umat beragama di kabupaten/kota menjadi tugas dan kewajiban bupati/walikota.
 - (2) Pelaksanaan tugas dan kewajiban bupati/walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh kepala kantor departemen agama kabupaten/kota.

DIMENSI : Dimensi Kejelasan Rumusan

VARIABEL : Penggunaan Bahasa, Istilah, Kata

INDIKATOR : Tepat

ANALISIS :

Pada kedua pasal tersebut masih menggunakan nomenklatur lama yaitu Departemen Agama sehingga perlu disesuaikan dengan nomenklatur yang baru yaitu Kementerian Agama

REKOMENDASI : **Tetap dipertahankan**

Diberikan catatan pada Peraturan ini bahwa yang dimaksud Departemen agama adalah Kementerian agama

2) PENGATURAN : Pasal 14 ayat 2 b

Dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa

DIMENSI : Dimensi Pancasila
VARIABEL : Keseimbangan, keserasian dan keselarasan
INDIKATOR : -
ANALISIS :

Ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) b, mengenai dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa, sudah sesuai dengan kebutuhan di lapangan, sehingga tidak perlu diubah. Oleh karena penyebutan angka di sini memang tidak didasarkan pada prosentase jumlah penduduk, akan tetapi jumlah orang yang mendukung.

REKOMENDASI : Tetap dipertahankan



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 2 (dua) PUU yang masuk dalam kategori sangat mendesak untuk dilakukan perubahan, yaitu:**
 - 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
2. **Sebanyak 2 (dua) PUU yang masuk dalam kategori sangat mendesak untuk dicabut dan diganti dengan yang baru, atau dimasukkan dalam RUU Hukum Pidana, yaitu:**
 - 1) Undang-Undang Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama;
 - 2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab UU Hukum Pidana yang Berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.

3. **Sebanyak 3 (tiga) PUU yang masuk dalam kategori mendesak untuk dilakukan perubahan, sehingga perlu direncanakan perubahannya dengan memasukannya dalam daftar perencanaan legislasi (Prolegnas/Progsun PP/Progsun Perpres). Ketiga PUU tersebut adalah:**
 - 1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua;
 - 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. **Sebanyak 4 (empat) PUU yang masuk kategori tidak mendesak atau masih dapat dipertahankan, namun beberapa pasal yang dianggap bermasalah perlu menjadi catatan pada saat akan diadakan perubahannya, yaitu:**
 - 1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan;
 - 3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - 4) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat

B. Rekomendasi

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

1. Undang-Undang Nomor Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama perlu segera dicabut dan diganti dengan yang baru dengan menyempurnakan konsep penodaan agama yang jelas pada ketentuan Pasal 1, terutama pada ketentuan mengenai kata “penafsiran”. Alternatifnya, UU ini dicabut dan dimasukkan dalam

materi pengaturan mengenai tindak pidana terhadap agama dalam RUU KUHP, khususnya Pasal 304. Tindak lanjut ini perlu dilakukan oleh Kementerian Agama.

2. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua perlu direncanakan untuk diubah, dengan tetap menggunakan perspektif percepatan pembangunan dan tindakan afirmatif, oleh Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri, dengan memasukannya dalam daftar Prolegnas 2020-2024.
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi yang disampaikan perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Dalam Negeri hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi yang disampaikan perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q Kementerian Hukum dan HAM hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
5. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1999 tentang Perubahan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, perlu direncanakan perubahannya dengan memasukannya dalam daftar perencanaan legislasi. Substansi perubahan dilakukan untuk menyempurnakan norma Pasal 107 a dan 107 e KUHP, agar penerapan di lapangan tidak salah sasaran dan menimbulkan pemahaman yang berbeda. Alternatif rekomendasi ini adalah: dicabut, dalam hal RUU Hukum Pidana yang memuat ketentuan masalah ini, dapat disahkan pada tahun 2020. Tindak lanjut rekomendasi ini oleh Kementerian Hukum dan HAM;
6. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, perlu diubah, dengan memasukannya dalam perencanaan legislasi 2020-2024. Tindak lanjut perubahan dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-

- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu segera diubah dan diprioritaskan ditindaklanjuti pada tahun anggaran berikutnya oleh Pemerintah c.q. Kementerian Hukum dan HAM.
8. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, masih dapat dipertahankan, namun rekomendasi yang disampaikan perlu menjadi catatan apabila Pemerintah c.q. Kementerian Dalam Negeri hendak melakukan perubahan terhadap Undang-undang tersebut;
 9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu diubah dan ditindaklanjuti dengan memasukkan dalam daftar perencanaan legislasi 2020-2024 oleh Pemerintah c.q. Kementerian Dalam Negeri;
 10. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, perlu segera diubah dan diprioritaskan untuk ditindaklanjuti dengan memasukkannya dalam daftar Progsun Perpres prioritas tahun 2020.
 11. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor Pembangunan Tempat Ibadah Nomor 9 dan 8 tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat, masih dapat dipertahankan.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Cassidy, Elizabeth K., "Restricting rights? The public order and public morality limitations on free speech and religious liberty in un human rights institutions", *The Review of Faith & International Affairs*, 2015
- Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai", A/HRC/20/27, 2012
- Imdadun, Rahmat M., "Hak atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan Penganut JAI" dalam buku *Perjuangan Belum Berakhir: Membela Hak Konstitusional Muslim Ahmadiyah*, Jakarta: Neratja Press, 2019
- Latif, Yudi, *Wawasan Pancasila: Bintang Penuntut untuk Pembudayaan*, Jakarta: Mizan, 2018
- _____, *Negara Paripurna: Historis, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Tanpa Tahun
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), "*Amicus Curiae* terhadap Perkara No. 56/PUU-XV/2017"

- Mahfud MD, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, BPHN, 2006
- Materni, Mike C., "Criminal Punishment and the Pursuit of Justice", *British Journal of American Legal Studies*, 2013, Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP), *Penafsiran terhadap Pasal 156a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang Penodaan Agama (Analisis Hukum dan Hak Asasi Manusia)*, Jakarta: LeIP, 2018
- Pujiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Pidana*, Bandung: Mandar Maju, 2007
- Rahardjo, Satjipto, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009
- Saptomo, Ade, *Akomodasi Keberagaman Nilai Sebagai Sumber Hukum dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada "Seminar Pembangunan Hukum Nasional 2019" di BPHN Kemenkumham RI tanggal 27 Juni 2019
- Wahid Foundation, "Laporan Tahunan Kemerdekaan Beragama/Berkeyakinan di Indonesia 2017", Jakarta: Wahid Foundation, 2018,

B. Internet

- Human Rights Council, "Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief", A/HRC/31/18, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A-HRC-31-18_en.pdf, diakses 21 Mei 2019.
- VOA Indonesia, "SETARA Institute Dorong Pemerintah Cabut SKB Tiga Menteri", <https://www.voaindonesia.com/a/setara-institute-dorong-pemerintah-cabut-skb-tiga->

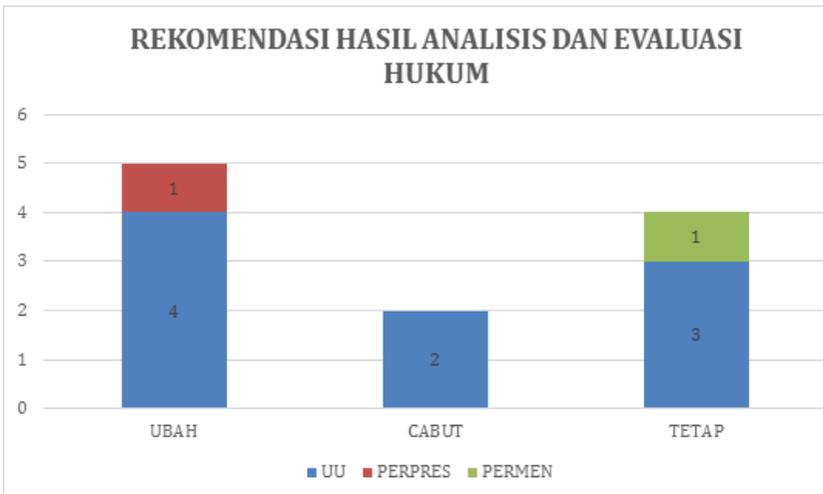
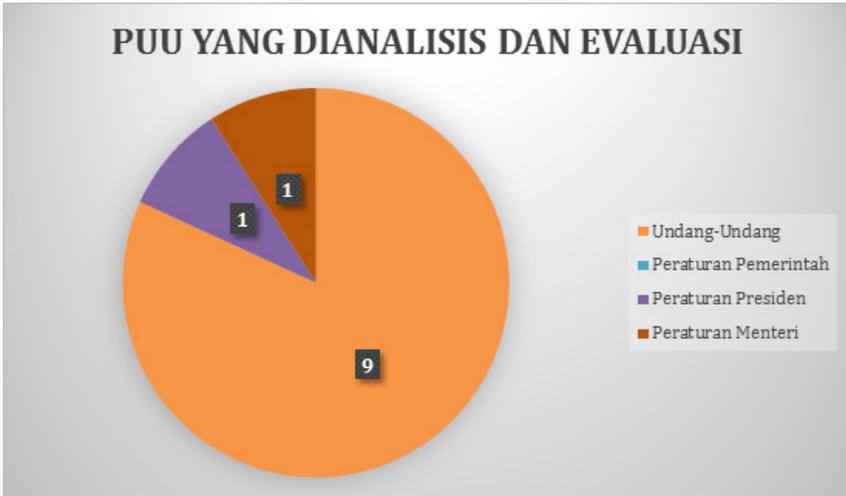
menteri/4731588.html.

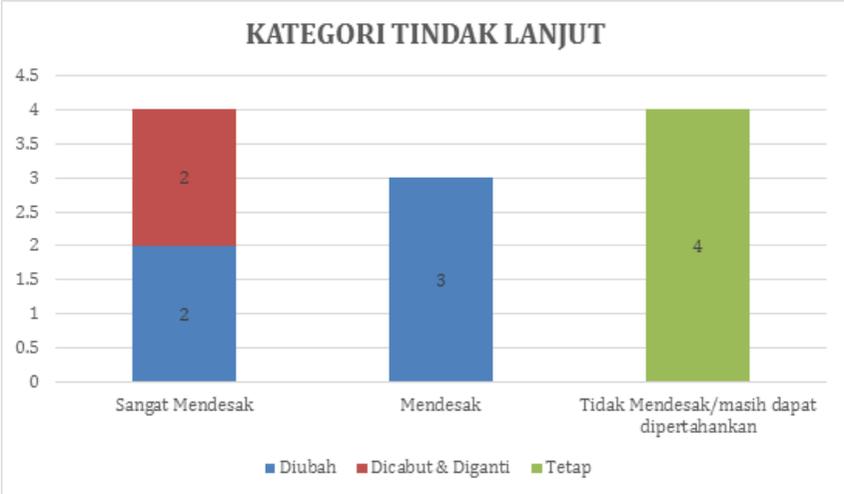
_____, “Setara Sesalkan Serangan dan Pengusiran Warga Ahmadiyah”, <https://www.voaindonesia.com/a/setara-sesalkan-serangan-dan-pengusiran-warga-ahmadiyah-/4402276.html>.





LAMPIRAN







9 786237 918011



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