



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

LEGISLASI MASA PANDEMI



CATATAN KINERJA LEGISLASI DPR 2020

**LEGISLASI MASA PANDEMI:
CATATAN KINERJA LEGISLASI DPR 2020**

LEGISLASI MASA PANDEMI

CATATAN KINERJA LEGISLASI DPR 2020



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

Legislasi Masa Pandemi:
Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020
© 2021

KOORDINATOR TIM PENULIS
Nabila Jusuf

TIM PENULIS
Agil Oktaryal
Antoni Putra
Estu Dyah Arifianti
Fajri Nursyamsi
Giri Ahmad Taufik
Gita Putri Damayana
M. Nur Sholikin
Muhammad Faiz Aziz
Ronald Rofiandri

EDITOR
Rizky Argama
Auditya Firza Saputra

DESAIN SAMPUL DAN ISI
Ardi Yunanto

13,8 x 20,3 cm; i-xiv + 210 halaman
ISBN: 978-623-92150-1-9
Edisi pertama, Juli 2021
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

PENERBIT
YAYASAN STUDI HUKUM DAN KEBIJAKAN INDONESIA (YSHK)
Puri Imperium Office Plaza Unit G-9,
Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan 12980
Telp. 021-83701809
www.pshk.or.id

Daftar Isi

KATA PENGANTAR • xi

BAB 1. PENDAHULUAN • 3

- 1.1. Perencanaan Tak Matang sebagai Problem Berulang • 3
- 1.2. Capaian Rendah, Legitimasi Minim • 7
- 1.3. Evaluasi dan Degradasi Fungsi Prolegnas • 11
- 1.4. Tinjauan Kualitas Legislasi • 13
- 1.5. Tinjauan Proses Legislasi • 18

BAB 2. MENGURAI UNDANG-UNDANG • 25

- 2.1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 • 25
- 2.2. Perubahan atas Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara • 40
- 2.3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota • 58
- 2.4. Perubahan Ketiga atas Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi • 67
- 2.5. Undang-Undang tentang Bea Meterai • 83
- 2.6. Undang-Undang tentang Cipta Kerja • 90

BAB 3. CORAK LEGISLASI ERA PANDEMI • 103

- 3.1. Tinjauan Umum Legislasi 2020 • 103
- 3.2. Karakter Legislasi Periode Jokowi • 112

BAB 4. PARLEMEN, DEMOKRASI, DAN KORUPSI DALAM PANDEMI • 122

- 4.1. Covid-19 dan Lahirnya Undang-Undang Kontroversial • 122
- 4.2. Peran DPR dalam Penanganan Pandemi • 128
- 4.3. Mengurai *Checks and Balances* dalam Proses Legislasi di Indonesia • 132
- 4.4. Menyoal Sanksi dalam Peraturan Kepala Daerah • 146
- 4.5. Pentas Politik Dinasti di Tengah Bencana • 153
- 4.6. Pemberantasan Korupsi di Masa Pandemi • 162
- 4.7. Maju-Mundur Pengarusutamaan Isu Disabilitas dalam Legislasi • 165

BAB 5. PENUTUP • 175

Proyeksi 2021: Cerita Lama Kemunduran Demokrasi • 182

DAFTAR PUSTAKA • 187

TENTANG PSHK • 207

Daftar Tabel, Diagram, dan Bagan

Tabel 1.1	Kriteria Penilaian Legislasi Berdasarkan Materi Muatan dan Bentuk • 14
Tabel 1.2	Perbandingan Kriteria Vanterpool dengan UU PPP • 16
Tabel 1.3	Indikator dan Alat Uji Kualitas Legislasi Berdasarkan Materi Muatan • 17
Tabel 1.4	Indikator dan Alat Uji Kualitas Legislasi Berdasarkan Bentuk • 17
Tabel 2.1	Materi Pengaturan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 • 32
Tabel 2.2	Produk Peraturan Tindak Lanjut Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang Telah Terbit Sepanjang 2020 • 34
Tabel 2.3	Perbandingan UU Minerba 2009 dan Revisi UU Minerba 2020 • 50
Tabel 2.4	Pembagian Enam Klaster Materi Muatan RUU Bea Meterai • 84
Tabel 2.5	Materi UU Cipta Kerja yang Mendapat Penolakan • 90
Tabel 3.1	Perkara Permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang yang Disahkan pada 2020 • 104
Tabel 3.2	Perppu yang Diterbitkan Presiden Jokowi (Oktober 2014 s.d. Desember 2020) • 114
Tabel 4.1	Objek Pengawasan dan Hasil Evaluasi Timwas Pelaksanaan Penanganan Bencana Pandemi Covid-19 • 126
Tabel 4.2	Contoh Perkada Terkait Covid-19 yang Memuat Sanksi Denda Administratif • 147
Tabel 4.3	Daftar Peraturan Pemerintah Pelaksana UU Penyandang Disabilitas dan Kementerian Pemrakarsa • 165
Tabel 4.4	RUU dalam Prolegnas Prioritas 2021 yang Berkaitan dengan UU Penyandang Disabilitas • 169
Diagram 1.1	Capaian Prolegnas Periode 2015–2020 • 4
Diagram 1.2	Capaian Prolegnas Jangka Menengah dari Periode 2005–2009 hingga Tahun Pertama Periode 2020–2024 • 5
Diagram 3.1	Capaian Jumlah RUU di Akhir Tahun Pertama Periode 2014–2019 dan Akhir Tahun Pertama Periode 2019–2024 • 110
Diagram 3.2	Jumlah Perppu yang Diterbitkan Presiden Pasca-Reformasi • 113
Diagram 4.1	Perbandingan Dinasti Politik pada 2 Pilkada Terakhir dan 3 Pemilu Legislatif Terakhir • 154
Bagan 2.1	Proses Kilat Perubahan Ketiga UU MK • 75

Daftar Singkatan dan Akronim

3T	: <i>Test, Tracing, Treatment</i>
AMDAL	: Analisis mengenai Dampak Lingkungan
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Bansos	: Bantuan sosial
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
BI	: Bank Indonesia
BIN	: Badan Intelijen Negara
BKD	: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat
BPS	: Badan Pusat Statistik
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
Covid-19	: <i>Coronavirus Disease 2019</i>
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
E-katalog	: Katalog elektronik
ESDM	: Energi dan Sumber Daya Mineral
Formappi	: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia
FPI	: Front Pembela Islam
HAM	: Hak Asasi Manusia
ICW	: Indonesia Corruption Watch
Inpres	: Instruksi Presiden
IPR	: Izin Pertambangan Rakyat
IPU	: Inter-Parliamentary Union
IUP	: Izin Usaha Pertambangan
IUPK	: Izin Usaha Pertambangan Khusus
Jokowi	: Presiden Joko Widodo
Kemensos	: Kementerian Sosial
Keppres	: Keputusan Presiden
Komnas HAM	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPK	: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
KPPS	: Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPPU	: Komisi Pengawas Persaingan Usaha
KPU	: Komisi Pemilihan Umum

KSSK	: Komite Stabilitas Sistem Keuangan
KTP-el	: Kartu Tanda Penduduk Elektronik
LPS	: Lembaga Penjamin Simpanan
MA	: Mahkamah Agung
MAKI	: Perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia
Menko Perekonomian	: Menteri Koordinator Bidang Perekonomian
Menko Polhukam	: Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
Minerba	: Mineral dan batu bara
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
OJK	: Otoritas Jasa Keuangan
PADG	: Peraturan Anggota Dewan Gubernur
Panja	: Panitia kerja
PBNU	: Pengurus Besar Nahdlatul Ulama
PDB	: Produk Domestik Bruto
Pemilu	: Pemilihan Umum
Perbup	: Peraturan Bupati
Perda	: Peraturan Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
Perludem	: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perppu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Perpres	: Peraturan Presiden
Perwal	: Peraturan Wali Kota
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PKWT	: Perjanjian Kerja Waktu Tertentu
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
PP	: Peraturan Pemerintah
PPDP	: Petugas Pemutakhiran Data Pemilih
PPK	: Pejabat Pembuat Komitmen
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
Progsun Perpres	: Program Penyusunan Peraturan Presiden
Progsun PP	: Program Penyusunan Peraturan Pemerintah
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PSBB	: Pembatasan Sosial Berskala Besar
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
PWYP	: Publish What You Pay Indonesia
RAPBN	: Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RKUHP	: Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

RPP	: Rancangan Peraturan Pemerintah
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RUU HIP	: Rancangan Undang-Undang tentang Haluan Ideologi Pancasila
RUU	: Rancangan Undang-Undang
Sargas	: Satuan Tugas Lawan Covid-19 Dewan Perwakilan Rakyat
SBY	: Presiden Susilo Bambang Yudhoyono
SIPB	: Surat Izin Pertambangan Batuan
SIRUP	: Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan
SKB	: Surat Keputusan Bersama
SPK	: Surat Perintah Kerja
Timwas	: Tim Pengawasan Pelaksanaan Penanganan Bencana Pandemi Covid-19 Dewan Perwakilan Rakyat
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UMKM	: Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
UU KIP	: Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik
UU KPK	: Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
UU MD3	: Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
UU MK	: Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi
UU Pemda	: Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah
UU PPP	: Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
WIUP	: Wilayah Izin Usaha Pertambangan
WIUPK	: Wilayah Izin Usaha Pertambangan Khusus
WP	: Wilayah Pertambangan

Kata Pengantar

PANDEMI COVID-19 telah menjadi arus besar narasi dalam hampir setiap persoalan di ranah publik, apapun sektornya. Belum terlihatnya cahaya terang akhir pandemi di Indonesia membuat kita perlu bersiap diri menghadapi segala kemungkinan. Dalam skenario genting, penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab sosial semakin krusial untuk memandu keluar dari terowongan gelap. Buku ini merefleksikan persoalan itu dengan menempatkan pandemi menjadi benang merah yang akan menghubungkan penilaian proses dan dinamika legislasi yang terjadi selama 2020.

Bercermin pada proses legislasi yang terjadi satu setengah tahun ke belakang, tak terlihat adanya perubahan signifikan dari cara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjalankan fungsi legislasi, antara sebelum dan saat pandemi. Gelombang aksi #ReformasiDikorupsi di penghujung masa sidang DPR periode 2014–2019 seharusnya menjadi pengalaman berharga bagi DPR dan pemerintah dalam membenahi proses legislasi.

Di sisi lain, inisiatif Badan Keahlian (BK) DPR dalam mendorong legislasi berbasis bukti di akhir 2019 seharusnya bisa menjadi modal untuk menyusun proses legislasi yang lebih akuntabel. Legislasi berbasis bukti semakin dibutuhkan terlebih

pada situasi krisis seperti hari ini. Selain itu, DPR memang sudah mulai berbenah memperbaiki fungsi legislasinya dengan meluncurkan situs web pusatpuu.dpr.go.id yang dikelola oleh BK DPR sebagai salah satu kanal partisipasi publik. Namun, upaya itu belum terjembatani dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR yang berkualitas.

Analisis dalam catatan PSHK ini berusaha merangkum proses dinamika pelaksanaan fungsi legislasi tersebut.

Catatan ini diawali dengan pandangan umum mengenai kualitas legislasi selama 2020 serta metode analisis yang digunakan oleh Tim Penulis dalam menilai produk legislasi DPR. Bab pendahuluan ini juga berfungsi sebagai pengantar bagi materi dalam bab-bab berikutnya, seperti uraian mengenai kualitas partisipasi serta dinamika yang terjadi selama proses pembahasan rancangan Undang-Undang.

Selanjutnya, bab kedua mengulas bagaimana setiap Undang-Undang yang dihasilkan sepanjang tahun lalu dibentuk, sekaligus menganalisis materi muatannya. Pandemi membuat jumlah keluaran produk legislasi terbilang rendah, yakni 13 Undang-Undang, dengan mayoritas di antaranya merupakan Undang-Undang dalam daftar kumulatif terbuka. Dua di antara daftar itu adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dibentuk sebagai respons pemerintah terhadap pandemi. Dan dari jumlah tersebut, hanya tiga yang berasal dari daftar prioritas tahun 2020, yaitu Perubahan atas UU Mineral dan Batubara, UU Bea Meterai, dan UU Cipta Kerja yang sangat kontroversial.

Dalam bab ketiga, pembahasan berkisar tentang karakter legislasi satu setengah tahun ke belakang yang ternyata tidak cukup tanggap terhadap kebutuhan darurat kesehatan mas-

yarakat di masa pandemi. Selain itu, bagian ini juga memaparkan kecenderungan umum dalam aspek legislasi yang menjadi corak dalam dua periode terakhir bagi DPR dan Pemerintahan Joko Widodo. Salah satu yang akan menjadi sorotan bab ini adalah tingginya jumlah permohonan *judicial review* atas Undang-Undang yang dihasilkan setahun kemarin.

Kemudian, bab keempat akan menyorot secara khusus persoalan-persoalan terkait fungsi dan aspek kelembagaan DPR, serta persinggungannya dengan isu-isu demokrasi lainnya, yang paling menonjol sepanjang 2020. Sejumlah peristiwa yang menjadi pokok bahasan dalam bab ini, antara lain, soal lahirnya Undang-Undang kontroversial di tengah situasi bencana nasional, peran DPR dalam mengatasi pandemi, pengaturan sanksi dalam peraturan kepala daerah, politik dinasti dalam pemilihan kepala daerah, pemberantasan korupsi, serta pengarusutamaan isu disabilitas dalam proses legislasi.

Terakhir, bab kelima sebagai penutup akan merangkum kejadian-kejadian penting yang mendominasi legislasi 2020 sebagaimana telah dipaparkan dalam empat bab sebelumnya. Selain itu, bab ini akan memberikan proyeksi mengenai proses legislasi ke depan. Bagaimana DPR dan pemerintah melakukan pembelajaran dalam kerja legislasi serta seberapa jauh hal ini bisa menjawab permasalahan yang dihadapi Indonesia saat ini, akan menjadi bagian dari bab penutup.

Catatan kritis akan peran legislasi ini merupakan kontribusi PSHK untuk mewarnai proses demokratisasi yang kian membutuhkan partisipasi publik. Semakin menyempitnya ruang gerak masyarakat sipil serta bertambahnya aktor yang menjauhkan kita dari praktik terbaik berdemokrasi menyuramkan harapan untuk melihat cahaya di ujung terowongan.

Harapan kami sebagai Tim Penulis adalah publik dan pengambil keputusan bisa mengambil pembelajaran dari catatan legislasi ini; sehingga peran DPR dan pemerintah sebagai aktor utama legislasi bisa semakin lebih bermakna dalam pembangunan negara hukum.

Salam hangat,

Gita Putri Damayana
Direktur Eksekutif PSHK

LEGISLASI MASA PANDEMI

CATATAN KINERJA LEGISLASI DPR 2020

BAB 1

PENDAHULUAN

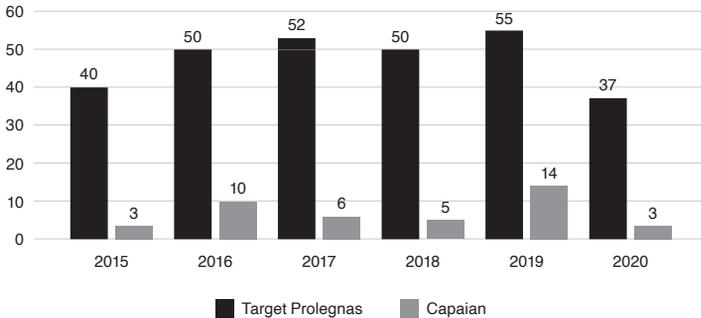
1.1. PERENCANAAN TAK MATANG SEBAGAI PROBLEM BERULANG

Sesudah reformasi bergulir, produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah dalam menghasilkan Undang-Undang tak pernah mencapai target. Jumlah rancangan Undang-Undang (RUU) yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan selalu jauh dari kemampuan mereka menyelesaikan tunggakan RUU. Begitu pun pada 2020, tahun pertama DPR periode 2019–2024 bekerja sekaligus penanda awal periode kedua Presiden Joko Widodo (Jokowi).

Pada Desember 2019, sebanyak 50 RUU ditetapkan sebagai daftar prioritas tahun 2020. Bulan Juli 2020, jumlah itu dikurangi menjadi 37 RUU. Namun, bercermin pada pengalaman tahun-tahun sebelumnya, angka itu masih terbilang sulit dicapai. Berdasarkan kajian evaluasi yang dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), DPR hanya mampu menyelesaikan rata-rata 15–20 RUU setiap tahun.¹

¹ M. Nur Sholikin, “3 cara mendesain ulang Prolegnas agar lebih efektif,” *theconversation.com*, 10 Desember 2019. Tautan: <https://bit.ly/39Zj4Zt>. Terakhir

Diagram 1.1. Capaian Prolegnas Periode 2015–2020



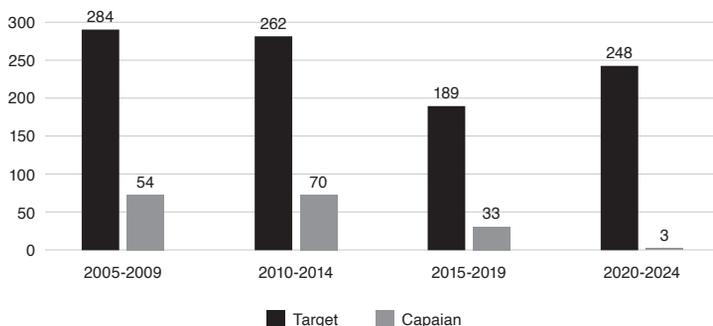
Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) mencatat, dalam enam tahun terakhir, penyelesaian target Prolegnas prioritas tahunan tidak pernah tercapai. Pada 2015, DPR hanya meloloskan 3 RUU menjadi Undang-Undang dari 40 RUU yang ditargetkan. Demikian pula pada tahun-tahun berikutnya: 10 RUU lolos dari target 50 RUU pada 2016, 6 dari 52 RUU pada 2017, 5 dari 50 RUU pada 2018, 14 dari 55 RUU pada 2019,² dan 3 dari 37 RUU pada 2020 (Diagram 1.1).

Capaian Prolegnas jangka menengah pun setali tiga uang. Kinerja legislasi DPR dalam satu periode lima tahunan tak pernah mencapai angka 30 persen. Pada periode 2005–2009, dari 284 RUU yang ditargetkan, realisasinya hanya 54 RUU

diakses pada 9 Desember 2020.

2 Agus Sahbani, "Tiga Catatan Penting Soal Target Prolegnas 2020," hukumonline.com, 20 Januari 2020. Tautan: <https://bit.ly/2XSsmQh>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.

Diagram 1.2. Capaian Prolegnas Jangka Menengah dari Periode 2005–2009 hingga Tahun Pertama Periode 2020–2024



atau sekitar 19 persen. Tren serupa terjadi pada periode-periode berikutnya, secara berturut-turut: target 262 RUU dengan realisasi 70 RUU (27 persen) pada 2010–2014, dan target 189 RUU dengan realisasi 36 RUU (19 persen) pada 2015–2019. Sementara itu, pada satu tahun pertama periode 2020–2024, DPR baru meloloskan 3 RUU menjadi Undang-Undang dari target 248 RUU yang tercantum di dalam Prolegnas (Diagram 1.2).³

Dengan capaian legislasi yang rendah setiap tahunnya sementara target penyelesaian RUU pada 2020 tetap tinggi, DPR dan pemerintah terkesan tidak melakukan refleksi atas kinerja legislasi yang mereka lakukan selama ini. Selain target yang tak

3 Purwanto (ed.), “TII: Prolegnas 2020-2024 Cerminkan DPR Masih Gandrung Kuantitas,” tempo.co, 23 Desember 2019. Tautan: <https://bit.ly/38VkaRa>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.

realistis, cara DPR menentukan RUU mana yang akan dibahas terlebih dahulu pun patut dipertanyakan.

Sepanjang 2020, DPR memprioritaskan pembahasan RUU yang banyak mendapat penolakan publik, seperti RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan RUU Cipta Kerja. Sebaliknya, RUU yang mendapat dorongan publik justru ditunda pembahasannya atau bahkan dikeluarkan dari daftar prioritas tahunan tanpa disertai dasar pertimbangan yang kuat, seperti yang terjadi pada RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.⁴

Persentase kehadiran anggota DPR dalam pembahasan RUU juga mendapatkan kritik. Jumlah kehadiran anggota DPR pada rapat paripurna selama Masa Sidang I Tahun 2020–2021 rata-rata hanya 55,48 persen dari seluruh anggota DPR, dengan capaian kehadiran tertinggi sebesar 68 persen dan terendah 50,26 persen.⁵

Selain permasalahan di atas, masih ada persoalan substansi sejumlah RUU yang berpotensi tumpang tindih, misalnya RUU Ketahanan Keluarga—yang oleh berbagai kalangan disebut memuat pasal-pasal diskriminatif—cenderung bertentangan dengan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Kemudian, ada pula sejumlah RUU yang dapat diperdebatkan urgensinya,

4 Achmad Nasrudin Yahya, "RUU PKS Ditarik dari Prolegnas Prioritas di Saat Tingginya Kasus Kekerasan Seksual," *kompas.com*, 5 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/39O67Bm>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020.

5 Nawir Arsyad Akbar, "Formappi Kritik Kehadiran Anggota DPR yang Minim dalam Rapat," *republika.co.id*, 5 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3bLZVwu>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.

seperti RUU Pembinaan Haluan Ideologi Pancasila dan RUU Perlindungan Tokoh Agama dan Simbol Agama.⁶

1.2. CAPAIAN RENDAH, LEGITIMASI MINIM

Dari aspek kuantitas, DPR mengakhiri 2020 dengan capaian total 13 RUU. Dari jumlah itu, hanya 3 RUU yang berasal dari daftar Prolegnas prioritas 2020 atau berkisar 8 persen dari 37 RUU yang ditargetkan. Ketiganya adalah RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, RUU Bea Meterai, dan RUU Cipta Kerja. Sementara itu, sepuluh RUU lainnya merupakan RUU dalam daftar kumulatif terbuka,⁷ yaitu:

1. RUU tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia (*Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement*);
2. RUU tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
3. RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Kabinet Menteri Ukraina tentang Kerja Sama dalam Bidang Pertahanan (*Agreement between*

6 Rizky Argama, "The 2020 Prolegnas: here we go again," indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au, 2 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3c9h1TL>. Terakhir diakses pada 25 Januari 2021.

7 Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, RUU yang termasuk dalam daftar kumulatif terbuka meliputi: pengesahan perjanjian internasional tertentu; akibat putusan Mahkamah Konstitusi; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- the Government of the Republic of Indonesia and the Cabinet of Ministers of Ukraine on Cooperation in the Field of Defence*);
4. RUU tentang Pengesahan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Kerajaan Swedia tentang Kerja Sama dalam Bidang Pertahanan (*Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of the Kingdom of Sweden concerning Cooperation in the Field of Defence*);
 5. RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang;
 6. RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
 7. RUU tentang Pengesahan Perjanjian Bantuan Hukum Timbal Balik dalam Masalah Pidana antara Republik Indonesia dan Konfederasi Swiss (*Treaty on Mutual Legal Assistance In Criminal Matters between the Republic of Indonesia and the Swiss Confederation*);
 8. RUU tentang Pengesahan Protokol untuk Melaksanakan Paket Komitmen Ketujuh Bidang Jasa Keuangan dalam Persetujuan Kerangka Kerja ASEAN di Bidang Jasa (*Protocol to Implement the Seventh Package of Commitments on Financial Services under the ASEAN Framework Agreement on Services*).

9. RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2019; dan
10. RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021.

Di luar capaian kuantitas, terdapat persoalan yang berulang dari tahun ke tahun dan kembali terjadi pada 2020, yakni ketidakpatuhan DPR dan pemerintah terhadap prosedur pembentukan Undang-Undang. Pelaksanaan fungsi legislasi pada dasarnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU PPP). Namun, proses yang terjadi sering kali mengabaikan ketentuan dalam Undang-Undang itu, salah satunya terkait penyediaan ruang partisipasi publik dalam proses pembentukan Undang-Undang.⁸

Contoh paling eksplisit terkait pengabaian partisipasi publik dapat dilihat dalam proses pembentukan RUU Cipta Kerja. Sejak digagas oleh Presiden Jokowi pada akhir 2019, perjalanan RUU itu tidak lepas dari kritik dan penolakan berbagai kalangan. Proses penyusunannya, yang dilakukan di bawah arahan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, cenderung tertutup karena membatasi keterlibatan hanya dari kalangan pengusaha.⁹ Ketertutupan itu berlanjut pada proses pembahas-

8 M. Nur Sholikin, "Prioritas RUU 2021 Harus Fokus pada Pemulihan Dampak Pandemi," pshk.or.id, 21 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/2XVbSb8>. Terakhir diakses pada 6 Desember 2020.

9 Dani Prabowo, "Pengamat: Tak Heran jika RUU Cipta Kerja Lebih Berpihak pada Pengusaha." *kompas.com*, 18 Februari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3bPoAA7>. Terakhir

an di DPR. Sepanjang proses pembahasan, hanya ada satu draf resmi yang dapat diakses publik, yakni draf awal ketika pengajuan oleh presiden kepada DPR.¹⁰

Padahal, pembahasannya begitu cepat dan dinamis sehingga berdampak pada perkembangan substansi pada draf RUU. Selain itu, RUU Cipta Kerja mengatur banyak sektor dan memiliki jumlah halaman yang tidak sedikit. Artinya, ada banyak pihak terdampak yang perlu didengar pendapatnya dan dilibatkan dalam proses pembahasan. Kenyataannya, hingga pembahasan berakhir, keterlibatan kelompok-kelompok masyarakat terdampak amat jauh dari memadai.

Persoalan serupa juga terjadi pada proses revisi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Sedemikian tertutupnya pembahasan yang dilakukan oleh DPR¹¹ hingga publik pun baru mengetahui perihal pembahasan RUU itu sesaat menjelang rapat paripurna akhir untuk meloloskan RUU itu menjadi Undang-Undang.¹²

Revisi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi) juga menunjukkan pola yang sama. Proses legislasinya berlangsung

diakses pada 19 Januari 2021.

- 10 Haris Prabowo, "Omong Kosong Transparansi DPR dan Pemerintah Soal UU Cipta Kerja," *tirto.id*, 19 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pdx9Zs>. Terakhir diakses pada 22 Januari 2021.
- 11 Herma Desvira, "Malapraktik Pengesahan Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara di Kala Pandemi," *Jurnal Rechtsvinding Online*, 17 Agustus 2020, hlm. 3. Tautan: <https://bit.ly/3qSXvk6>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- 12 Antoni Putra, "Potensi Konflik Regulasi dalam RUU Cipta Kerja," *theconversation.com*, 3 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3sFFOpw>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.

tertutup dan amat singkat, hanya memakan waktu tujuh hari kerja sejak dibahas hingga disetujui menjadi Undang-Undang.¹³

Proses pembentukan Undang-Undang yang serbacepat dan mengabaikan partisipasi publik dalam tiga peristiwa tersebut jelas bertentangan dengan UU PPP. Pasal 88 dan 89 UU PPP menegaskan, DPR dan pemerintah harus menyebarluaskan setiap RUU mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga RUU itu disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang. Penyebarluasan tersebut dilakukan untuk memberikan informasi maupun mendapatkan masukan dari masyarakat serta para pemangku kepentingan.¹⁴

1.3. EVALUASI DAN DEGRADASI FUNGSI PROLEGNAS

Evaluasi Prolegnas yang dilakukan DPR pada pertengahan tahun tak sekadar mengubah jumlah target RUU dari 50 menjadi 37. Evaluasi itu berdampak pada pengurangan 16 RUU, penambahan 3 RUU, dan penggantian 2 RUU dari target prioritas tahun 2020. Meskipun kesadaran DPR untuk mengevaluasi target legislasi layak diapresiasi, patut disayangkan

13 Pembahasan RUU Perubahan atas UU Mahkamah Konstitusi dimulai pada 24 Agustus 2020. Kemudian, secara berturut-turut, tahapan yang terjadi adalah: rapat tertutup Panitia Kerja untuk membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) pada 26–29 Agustus 2020 persetujuan dalam Pembicaraan Tingkat I pada 31 Agustus 2020 dan persetujuan menjadi UU dalam Pembicaraan Tingkat II (rapat paripurna) pada 1 September 2020. Lihat Rofiq Hidayat, “Pengujian UU MK Terbaru Bakal Jadi ‘Ujian’ bagi Hakim Konstitusi,” *hukumonline.com*, 10 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/39F28qQ>. Terakhir diakses pada 10 Desember 2020.

14 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, pasal 88--89.

bahwa perubahan itu tidak dilakukan dengan mengukur kemampuan mereka membahas RUU dalam waktu terbatas. Selain itu, pengurangan target tersebut tidak menunjukkan adanya standar yang jelas dalam proses evaluasi. Seharusnya, DPR melakukan evaluasi dengan mendasarkan pada strategi penyelesaian RUU berjalan sesuai arah perencanaan pembangunan.

Selain tidak ada standar yang jelas, penentuan target legislasi DPR sepanjang 2020 cenderung tidak responsif terhadap kebutuhan hukum masyarakat.¹⁵ Salah satu dasar pertimbangan dilakukannya evaluasi Prolegnas pada pertengahan tahun adalah adanya situasi pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia dan dunia.¹⁶ Ironisnya, hasil evaluasi tidak mencerminkan upaya DPR untuk berkontribusi positif dalam penanganan masalah akibat pandemi Covid-19 melalui jalur legislasi.

Agenda legislasi yang dijalankan tetap berorientasi pada kepentingan politik jangka pendek seperti ditunjukkan dalam proses revisi UU Minerba, revisi UU Mahkamah Konstitusi, dan RUU Cipta Kerja. Apabila praktik-praktik buruk tersebut kembali dilakukan di masa yang akan datang, fungsi Prolegnas sebagai instrumen perencanaan legislasi dapat terus terdegradasi.¹⁷

15 Rofiq Hidayat, "Penyusunan Prolegnas 2021 Seharusnya Berbasis Kebutuhan Hukum Masyarakat," *hukumonline.com*, 20 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3ipwXne>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020

16 Haryanti Puspa Sari, "DPR Sahkan Evaluasi Prolegnas Prioritas 2020, Ini Daftarnya," *kompas.com*, 16 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/35SI0k0>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020.

17 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Degradasi Perencanaan Legislasi atas Nama Evaluasi", *pshk.or.id*, 3 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/3ogUHVJ>. Terakhir diakses pada 10 Desember 2020.

1.4. TINJAUAN KUALITAS LEGISLASI

Kualitas legislasi memiliki peran penting dalam menentukan keberhasilan implementasi dan tujuan dari kebijakan pemerintah. Peran utama legislasi dalam mencapai tujuan kebijakan pemerintah adalah untuk memastikan instrumen-instrumen pemerintahan—aparatur pemerintahan berikut kewenangannya—berjalan dalam koridor yang diharapkan sehingga memberikan efek bagi penciptaan kondisi sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dibutuhkan oleh pemerintahan suatu negara.¹⁸

Untuk memastikan legislasi yang dibentuk dapat memberikan dampak kebijakan yang diinginkan, diperlukan sebuah formulasi legislasi yang baik. Banyak ahli telah memberikan pendapat mengenai ukuran untuk menilai legislasi yang baik berikut cara-cara membuatnya.¹⁹ Varen Vanterpool menyebutkan, legislasi yang baik adalah legislasi yang mampu mengartikulasikan gagasan secara tepat dan efektif dalam mencapai tujuan dengan menggunakan struktur kalimat dan kata yang tidak ambigu serta sederhana untuk dimengerti.²⁰

Vanterpool menggunakan dua kriteria pendekatan untuk menilai kualitas legislasi, yakni penilaian terhadap materi muatan (*in substance*) dan penilaian terhadap bentuk (*in form*). Kriteria pertama menilai legislasi berdasarkan ketepatan materi

18 Victoria E. Aitken, "An exposition of legislative quality and its relevance for effective development," Loyola University of Chicago, Juli 2013. Tautan: <https://bit.ly/2MqO3VZ>. Terakhir diakses pada 2 Januari 2021.

19 Varen Vanterpool, "A Critical Look at Achieving Quality in Legislation," *European Journal of Law Reform*, Vol. 9 Number 2, 2007; Aitken, *op. cit.*; Nico Florjin, "The Instruction for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal," *Legisprudence*, Vol. 4 Number 2 2010, hlm. 171--191.

20 Vanterpool, *op. cit.*

muatan dalam merepresentasikan kebijakan yang diinginkan. Sementara itu, kriteria kedua menilai legislasi berdasarkan bentuk dan kemudahannya untuk dapat dipahami.²¹ Ringkasan kedua kriteria tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.1.²²

Tabel 1.1. Kriteria Penilaian Legislasi Berdasarkan Materi Muatan dan Bentuk

Materi Muatan (<i>in substance</i>)	Bentuk (<i>in form</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • Apakah materi muatan legislasi sudah dikaji dan diteliti secara detail dan menyeluruh (<i>evidence based</i>). • Apakah materi muatan legislasi konsisten di dalam pengaturan-pengaturannya (ketentuan pasal-pasalnya). • Apakah materi muatan legislasi konsisten dan tidak bertabrakan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. • Apakah materi muatan legislasi sudah memperhitungkan dampak dengan biaya seefisien mungkin, serta dapat mendorong pelaksanaannya secara praktis, transparan, dan akuntabel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah peraturan perundang-undangan menggunakan bahasa yang mudah dimengerti, yang memiliki karakter jelas, sederhana, akurat, dan tanpa ada makna ganda. • Apakah struktur organisasi dari peraturan perundang-undangan dapat mengkomunikasikan kebijakan yang ingin dicapai secara jernih, tanpa adanya ambiguitas, terutama bagi mereka yang akan melaksanakan dan terdampak dari peraturan tersebut. • Apakah peraturan perundang-undangan telah dikomunikasikan secara menyeluruh kepada pihak pelaksana.

Pada konteks Indonesia, pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkualitas harus berkesesuaian dengan UU PPP. Meskipun tidak memberikan kriteria kualitas secara rinci, UU PPP menentukan ukuran-ukuran yang harus dipenuhi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:²³

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, pasal 5.

- a. adanya 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.

Kriteria-kriteria tersebut memiliki elemen kualitas substansi (*in substance*), sekaligus kualitas bentuk (*in form*). Kriteria kualitas terdapat pada kejelasan tujuan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta ketepatan pejabat atau lembaga pembentuk. Sementara itu, kriteria kualitas bentuk terdapat pada kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Dengan demikian, terkait penilaian atas kualitas peraturan perundang-undangan, terdapat kesamaan antara konteks teoretis yang disampaikan Vanterpool dan konteks normatif yang diadopsi oleh UU PPP. Perbandingan kedua konteks penilaian itu dapat dilihat pada Tabel 1.2.

Perbandingan Indikator Kualitas Peraturan Perundang-undangan

Secara operasional, untuk mengukur kualitas sebuah legislasi di dalam sistem perundang-undangan Indonesia, baik yang bersifat materi muatan (*in substance*) maupun bentuk (*in form*), dapat digunakan sejumlah indikator dan alat uji tertentu sebagaimana tercantum dalam Tabel 1.3 dan 1.4.

Tabel 1.2. Perbandingan Kriteria Vanterpool dengan UU PPP

Materi Muatan (<i>in substance</i>)		Bentuk (<i>in form</i>)	
Vanterpool	UU PPP	Vanterpool	UU PPP
Apakah materi muatan legislasi sudah dikaji, dan diteliti secara detail dan menyeluruh (<i>evidence based</i>).	Kejelasan tujuan	Apakah peraturan perundang-undangan tersebut menggunakan bahasa yang mudah dimengerti, yang memiliki karakter jelas, sederhana, akurat, dan tanpa ada makna ganda.	Kejelasan rumusan
Apakah materi muatan legislasi konsisten di dalam pengaturan-pengaturannya (ketentuan pasal-pasalnya).	Dapat dilaksanakan dan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	Apakah struktur organisasi dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat mengkomunikasikan kebijakan yang ingin dicapai secara jernih, tanpa adanya ambiguitas, terutama bagi mereka yang akan melaksanakan dan terdampak dari peraturan tersebut.	Kejelasan rumusan
Apakah materi muatan legislasi konsisten dan tidak bertabrakan dengan konstitusi, dan peraturan perundang-undangan lainnya.	Dapat dilaksanakan; dan kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	Apakah peraturan perundang-undangan tersebut telah disampaikan/dikomunikasikan secara menyeluruh kepada pihak pelaksana.	Keterbukaan
Apakah materi muatan legislasi sudah memperhitungkan dampak dengan biaya seefisien mungkin, dan dapat mendorong pelaksanaannya secara praktis, transparan, dan akuntabel.	Kedayagunaan dan kehasilgunaan		

Tabel 1.3. Indikator dan Alat Uji Kualitas Legislasi Berdasarkan Materi Muatan

Indikator	Alat Uji
Apakah materi muatan legislasi tersebut sudah dikaji, dan diteliti secara detail dan menyeluruh (<i>evidence based</i>)?	Penilaian terhadap naskah akademik atau dokumen lain yang dipersamakan
Apakah materi muatan legislasi tersebut konsisten di dalam pengaturan-pengaturannya (ketentuan pasal-pasalnya)?	Penilaian terhadap teks peraturan
Apakah materi muatan legislasi tersebut konsisten dan tidak bertabrakan dengan konstitusi?	Penilaian terhadap teks peraturan, Putusan Mahkamah Konstitusi, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya (harmonisasi)
Apakah materi muatan legislasi tersebut sudah memperhitungkan dampak dengan biaya seefisien mungkin, dan dapat mendorong pelaksanaannya secara praktis, transparan dan akuntabel?	Penilaian terhadap teks peraturan, Analisis Dampak Regulasi (<i>Regulatory Impact Assessment</i>)

Tabel 1.4. Indikator dan Alat Uji Kualitas Legislasi Berdasarkan Bentuk

Indikator	Alat Uji
Apakah peraturan perundang-undangan tersebut menggunakan bahasa yang mudah dimengerti, memiliki karakter jelas, sederhana, akurat, dan tanpa ada makna terselubung/ganda?	Penilaian terhadap teks peraturan
Apakah struktur organisasi dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat mengkomunikasikan kebijakan yang ingin dicapai secara jernih, tanpa adanya ambiguitas, terutama bagi mereka yang akan melaksanakan dan terdampak dari peraturan tersebut?	Penilaian terhadap teks peraturan
Apakah peraturan perundang-undangan tersebut telah disampaikan/dikomunikasikan secara menyeluruh kepada pihak pelaksana atau pihak lainnya yang terdampak?	Dokumentasi uji publik (rapat dengar pendapat/aktivitas diseminasi dialogis)

1.5. TINJAUAN PROSES LEGISLASI

Tinjauan proses meliputi penilaian terhadap dua aspek prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Pertama, penilaian berdasarkan kepatuhan pembentuk peraturan terhadap prosedur formal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua, penilaian berdasarkan kualitas partisipasi yang dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang.

1.5.1. Berdasarkan Prosedur Pembentukan

Prosedur formal dalam pembentukan undang-undang didasarkan pada UU PPP. Terdapat dua aspek yang dilihat dari penilaian prosedur ini, yakni kesesuaian antara materi muatan dan bentuk dari peraturan perundang-undangannya, serta kesesuaian proses pembentukan atau pengambilan keputusan dan tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan.

Terkait materi muatan, Pasal 10 UU PPP menentukan bahwa materi muatan Undang-Undang meliputi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 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.

Undang-Undang merupakan produk bersama presiden dan DPR yang disusun secara sistematis ke dalam sebuah sistem perencanaan. Proses pembentukan Undang-Undang terlebih

dahulu disusun berdasarkan sebuah instrumen perencanaan yang dikenal dengan nama Prolegnas. Prolegnas terbagi ke dalam perencanaan jangka menengah lima tahun, yang kemudian diturunkan ke dalam Prolegnas prioritas tahunan. Baik Prolegnas jangka menengah ataupun Prolegnas tahunan disepakati antara pemerintah, yang diwakili Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan DPR yang diwakili Badan Legislasi.

UU PPP juga memberikan ruang bagi penyusunan RUU di luar Prolegnas prioritas dalam keadaan tertentu, meliputi:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh DPR dan pemerintah.

Aspek penting lainnya dalam melakukan peninjauan proses pembentukan Undang-Undang adalah aspek pengambilan keputusan suatu peraturan perundang-undangan. Seperti disampaikan di atas, kaidah umum dari pembentukan Undang-Undang adalah adanya persetujuan bersama antara presiden dan DPR. Pembahasan Undang-Undang dilakukan di dalam sidang-sidang parlemen berdasarkan Peraturan DPR tentang Tata Tertib.²⁴ Pembahasan RUU di dalam sidang DPR terbagi menjadi dua tingkat pembicaraan:²⁵

24 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib*, pasal 142–164.

25 *Ibid.*, pasal 142 ayat (2).

- a. Pembicaraan Tingkat I, dilakukan di dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili presiden; dan
- b. Pembicaraan Tingkat II, dilakukan di dalam rapat paripurna DPR.

Pembicaraan Tingkat I dilakukan di dalam berbagai rapat, yakni rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil, dan/atau rapat tim sinkronisasi.²⁶ UU PPP menentukan bahwa pembahasan RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama tiga kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan panitia khusus.²⁷ Pembahasan pada Tingkat I tersebut dilakukan dalam beberapa kegiatan, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir, dan pengambilan keputusan.²⁸

Forum-forum tersebut merupakan satu kesatuan, yang pada akhirnya merefleksikan proses musyawarah (*deliberation*) dalam tahap pembahasan, saat gagasan, pendapat, dan alternatif kebijakan diperdebatkan dan didiskusikan, untuk kemudian diambil keputusan terhadap RUU. Tingkat II berperan sebagai forum pengambil keputusan akhir dari proses pembahasan dan pengesahan sebuah Undang-Undang. Pada forum

²⁶ *Ibid.*, pasal 151 ayat (1).

²⁷ *Ibid.*, pasal 152 ayat (1).

²⁸ *Ibid.*, pasal 149 ayat (1).

inilah letak persetujuan bersama antara presiden dan DPR terlaksana. Presiden diwakili oleh menteri memberikan pendapat akhir di dalam proses persetujuan Undang-Undang.²⁹

Secara konstitusional, kedudukan kedua peraturan perundang-undangan—UU PPP dan Peraturan Tata Tertib DPR—tersebut penting. Mahkamah Konstitusi memposisikan peraturan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan ini sebagai “bagian yang tidak terpisahkan dalam implementasi UUD 1945”.³⁰ Oleh karenanya, baik UU PPP maupun Peraturan Tata Tertib DPR, keduanya memiliki peran yang sentral dalam pengujian formal, yakni sebagai batu uji konstitusionalitas dalam konteks pengujian formal.

1.5.2. Berdasarkan Kualitas Partisipasi

Salah satu elemen penting dalam proses pembahasan RUU adalah partisipasi masyarakat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang, khususnya terkait hak atas informasi dan transparansi proses pembuatan undang-undang.³¹

Selain itu, terdapat beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menegaskan pentingnya proses partisipasi dalam penyusunan sebuah kebijakan publik. Namun, putusan-putusan MK tersebut masih terbatas pada ketentuan-ketentuan

29 *Ibid.*, pasal 164 ayat (1) dan (2).

30 Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, hlm. 82.

31 Di antara ketentuan-ketentuan konstitusi tersebut adalah Pasal 28, Pasal 28C, dan Pasal 28D ayat (3).

terkait sektor pertambangan dan pengelolaan sumber daya alam. Salah satunya adalah Putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010 yang menghubungkan antara pelibatan dalam pengambilan kebijakan dan pelaksanaan ketentuan Pasal 28 UUD 1945 terkait hak masyarakat untuk mengeluarkan pikiran dan pendapat. Salah satu bagian pertimbangan putusan itu menyatakan, “bentuk keikutsertaan secara aktif dari masyarakat berupa keterlibatan langsung dalam pemberian pendapat dalam proses penetapan WP (Wilayah Pertambangan) yang difasilitasi negara c.q. Pemerintah, merupakan bentuk konkret dari pelaksanaan Pasal 28H ayat (1) dan (4) UUD 1945”.³²

MK juga menegaskan keterhubungan fungsi kontrol terhadap pemerintahan dengan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan.³³ Argumentasi MK ini dapat disimpulkan sebagai bentuk pelaksanaan memberikan kesempatan yang sama di dalam pemerintahan, sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. MK sendiri belum memberikan pendapat mengenai bagaimana partisipasi publik menjadi penting secara konstitusional di dalam pembentukan Undang-Undang. Walaupun telah banyak permohonan yang mendasarkan diri pada isu keterlibatan publik dalam penyusunan suatu Undang-Undang, MK sampai saat ini belum memberikan putusan terkait hal tersebut.³⁴

Partisipasi publik dalam penyusunan Undang-Undang diatur di dalam UU PPP, juga dalam Peraturan Tata Tertib

32 Putusan MK No. 32/PUU-VII/2009.

33 Putusan MK No. 32/PUU-VIII/2010, hlm. 139–140.

34 Jorawati Simarmata, “Pengujian Undang-Undang Secara Formil oleh Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14 No. 01 Maret 2017.

DPR. Pasal 96 UU PPP menyebutkan beberapa mekanisme pelaksanaan hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi:³⁵

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau;
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Syarat pokok lainnya yang penting adalah transparansi dan keterbukaan terkait rancangan peraturan perundang-undangan yang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.³⁶

Pada diskursus hukum, menilai kualitas dari proses legislasi tidak hanya berhenti pada terpenuhinya prosedur teknis formal, tetapi juga bagaimana proses tersebut dilakukan secara berkualitas. Tujuan akhir dari bagaimana proses tersebut dilakukan tidak terletak pada diakomodasinya setiap usulan dari masyarakat terdampak, tetapi bagaimana proses dialog antara pembuat Undang-Undang dan masyarakat terjalin secara bermakna. Kebermaknaan proses ini terjadi ketika setiap aspirasi masyarakat didiskusikan, diperdebatkan, dan diperbincangkan. Setiap alasan untuk mengakomodasi sebuah aspirasi, atau memodifikasi sebuah aspirasi, dan bahkan menolak sebuah aspirasi harus tergambar secara jelas dan gamblang dalam dokumen-dokumen perbincangan yang ada.

35 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Pasal 96 ayat (2).

36 *Ibid.*, Pasal 96 ayat (4).

MK pada Putusan Nomor 32/PUU-VII/2009 menyatakan bahwa proses partisipasi publik dalam pembentukan Undang-Undang tidak dapat dilakukan secara formal prosedural belaka. MK menegaskan bahwa tujuan dari partisipasi ialah untuk “menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial warga negara yang seharusnya, dalam konteks sumber daya alam, dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.³⁷

Perlu diakui bahwa putusan tersebut tidak secara spesifik mengatur tentang model partisipasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, secara prinsipil, putusan MK itu menafsirkan ketentuan konstitusi sehingga prinsip partisipasi yang didasarkan pada pasal-pasal di dalam konstitusi seharusnya berlaku pula secara *mutatis mutandis* untuk segala aspek pengambilan keputusan pemerintah, terutama perumusan undang-undang.

37 Putusan MK 32/PUU-VII/2009, hlm. 139.

BAB 2

MENGURAI UNDANG-UNDANG

SEPANJANG 2020, DPR bersama pemerintah telah mengesahkan 13 Undang-Undang. Dari jumlah itu, sebanyak 5 Undang-Undang berisi ratifikasi perjanjian internasional, sementara 2 Undang-Undang merupakan pengesahan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan demikian, hanya 6 Undang-Undang yang secara substansial mengatur sektor tertentu. Dua di antaranya dibentuk melalui mekanisme Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagai respons atas pandemi Covid-19. Bab ini akan mengulas keenam Undang-Undang sektoral tersebut, dan menganalisisnya dari segi proses pembentukan maupun substansi materi muatan.

2.1. PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TENTANG KEBIJAKAN KEUANGAN NEGARA DAN STABILITAS SISTEM KEUANGAN UNTUK PENANGANAN PANDEMI COVID-19

Kuartal pertama 2020 ditandai dengan mewabahnya Covid-19. Sejumlah negara, seperti Cina, Italia, Spanyol, Prancis, dan Irlandia, melakukan karantina wilayah (*lockdown*) untuk mencegah penyebaran virus dan menanggulangi permasalahan

kesehatan yang ada.¹ Sementara itu, Indonesia mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dijalankan oleh sejumlah pemerintah daerah.²

Kebijakan-kebijakan tersebut berdampak pada penghentian mobilitas orang dan barang. Pengecualian hanya diberikan bagi mobilitas untuk mengakses kebutuhan hidup sehari-hari dan keperluan kesehatan. Berbagai kebijakan pembatasan itu pada akhirnya berdampak terhadap perekonomian negara karena sejumlah lokasi komersial dan sarana publik harus tutup. Berbagai jenis usaha itu, antara lain, hotel, pusat perbelanjaan modern, pasar tradisional, pabrik, stasiun, terminal, dan bandara.

Penghentian aktivitas ekonomi tersebut menyebabkan turunnya penghasilan pengusaha, tetapi tidak menghilangkan beban biaya yang tetap harus dikeluarkan. Akibatnya, sejumlah usaha melakukan rasionalisasi berupa pengurangan jumlah karyawan yang berdampak pada peningkatan angka pengangguran.³ Situasi timpang antara penghasilan dan beban mengakibatkan banyak perjanjian yang tidak terpenuhi.

-
- 1 Nur Rohmi Aida, "Update, Berikut 15 Negara yang Berlakukan Lockdown akibat Virus Corona," *kompas.com*, 22 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3btuEww>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
 - 2 PSBB diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) dan Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). Pada awal masa Pandemi, setidaknya 18 daerah menjalankan PSBB. Lihat Sania Mashabi, "Daftar 18 Daerah yang Terapkan PSBB, dari Jakarta hingga Makassar," *kompas.com*, 20 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/2ZOJnwM>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
 - 3 Jawahir Gustav Rizal, "Pandemi Covid-19, Apa saja Dampak pada Sektor Ketenagakerjaan Indonesia," *kompas.com*, 11 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/2P1tb2>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.

James Duesenberry menyebut kondisi tersebut sebagai *ratchet effect*, yaitu situasi ketika penghasilan seseorang berkurang atau terhenti tetapi tidak otomatis menghentikan beban dan kewajiban yang mesti ditanggungnya. Dengan demikian, hilangnya penghasilan seseorang tidak langsung berimbas pada hapusnya kewajiban orang tersebut terhadap kreditur.⁴ *Ratchet effect* yang terjadi akibat krisis seperti pandemi saat ini menuntut pemerintah untuk mengambil kebijakan darurat demi mencegah krisis perekonomian yang lebih buruk.

Berbeda dengan krisis ekonomi sebelumnya yang disebabkan oleh faktor lembaga jasa keuangan, krisis ekonomi karena wabah penyakit belum pernah terjadi sebelumnya. Apalagi, krisis ini berdampak secara global dan berpengaruh pada situasi nasional. Kreativitas pemerintah dalam pengambilan kebijakan dibutuhkan untuk menyelamatkan ekonomi sekaligus menanggulangi wabah penyakit.

Untuk mengatasi masalah kesehatan, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan PSBB, sementara untuk menyelamatkan ekonomi pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Perppu Nomor 1 Tahun 2020), yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020.

4 Thomas I. Palley, *The Relative Permanent Income Theory of Consumption: A Synthetic Keynes-Duesenberry-Friedman Model*, (September 2008), p. 6. Tautan: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1295588>.

Secara umum, Perppu tersebut mengatur langkah pemerintah dalam menanggulangi dampak pandemi Covid-19 terhadap stabilitas sistem keuangan dan ekonomi, yang meliputi pengalihan anggaran negara dan daerah untuk kepentingan kesehatan dan penyelamatan ekonomi, relaksasi defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), relaksasi perpajakan, serta pemberian kewenangan bagi Bank Indonesia (BI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), dan pemerintah sendiri untuk melakukan penyelamatan keuangan dan ekonomi.

Kebijakan tersebut sejalan dengan prinsip *ratchet effect* yang dikemukakan Duesenberry, yaitu agar konsumsi masyarakat dapat diselamatkan dengan dukungan kebijakan yang berdampak jangka pendek maupun jangka panjang. Beberapa kebijakan turunan sebagai implementasi Perppu adalah bantuan subsidi upah,⁵ bantuan untuk usaha mikro,⁶ dan bantuan langsung tunai bagi masyarakat yang terdampak.⁷

Langkah serupa juga dilakukan pemerintah negara lain, seperti Spanyol, Italia, Malaysia, dan Singapura. Beberapa bentuk kebijakan darurat ekonomi pada masa pandemi Covid-19 yang dipraktikkan di negara-negara tersebut, antara lain,

5 Lihat Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak *Coronavirus Disease* (Covid-19).

6 Lihat Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah No. 6 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Penyaluran Bantuan Pemerintah bagi Pelaku Usaha Mikro untuk Mendukung Pemulihan Ekonomi Nasional dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional serta Penyelamatan Ekonomi Nasional pada masa Pandemi *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19).

7 Lihat Peraturan Menteri Keuangan No. 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 40/PMK.07/2020.

peningkatan anggaran kesehatan, subsidi perlindungan penghasilan pekerja, subsidi dan bantuan pelaku usaha, jaminan negara atas pinjaman masyarakat, serta pengecualian dan penundaan pembayaran pajak.⁸

2.1.1. Pelajaran dari Krisis Ekonomi 2008

Perppu Nomor 1 Tahun 2020 terbit pada 31 Maret 2020, tak sampai sebulan sejak Presiden Jokowi mengumumkan kasus pertama Covid-19 di Indonesia pada 2 Maret 2020.⁹ Langkah itu terbilang cepat mengingat pemerintah mempertimbangkan potensi dampak negatif pandemi Covid-19 terhadap perekonomian secara umum.

Penyelamatan situasi darurat ekonomi melalui Perppu bukanlah hal baru yang dilakukan pemerintah Indonesia. Pada 2008, ketika krisis ekonomi global turut mempengaruhi ekonomi nasional, pemerintah menerbitkan tiga Perppu sekaligus, yakni Perppu tentang Bank Indonesia,¹⁰ Perppu tentang Lem-

-
- 8 J.E. Bosca, et.al., "The Stabilizing Effects of Economic Policies in Spain in Times of Covid-19", Working Paper No. 20/16, *BBVA Research*, November 2020, p. 14. Lihat juga Fabrizio Vismara, "Reflections on Covid-19, Views from Italy," *The National Law Review*, Vol. X No. 261, Thursday, 17 September 2020. Untuk Singapura, lihat: KPMG, "Singapore: Government and Institution Measures in Response to Covid-19," home.kpmg, 18 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3ceZOJ8>. Terakhir diakses pada 14 April 2021. Untuk Malaysia, lihat: KPMG, "Malaysia: Government and Institution Measures in Response to Covid-19," home.kpmg, 2 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3poC0YD>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
- 9 Ihsanuddin, "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia," *kompas.com*, 3 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pUjOVv>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
- 10 Perppu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

baga Penjamin Simpanan,¹¹ dan Perppu tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.¹²

Tiga regulasi tersebut dianggap efektif dan mampu meredakan gejolak ekonomi akibat dampak krisis global. Namun, Indonesia baru memiliki regulasi penyelamatan ekonomi yang komprehensif setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan. Undang-Undang ini dibentuk untuk mewujudkan stabilitas sistem keuangan yang kokoh guna menghadapi ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Undang-Undang ini juga melahirkan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang terdiri dari Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia (BI), Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).¹³

2.1.2. Materi Pengaturan dan Sejumlah Catatan

Presiden menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dengan dasar pertimbangan adanya kondisi kegentingan yang memaksa, yakni implikasi pandemi Covid-19 terhadap perlambatan

11 Perppu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009.

12 Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan, kemudian ditolak menjadi Undang-Undang oleh DPR karena luasnya skema dana talangan (bailout) dan mekanisme pertanggungjawaban publik yang melibatkan DPR. Lihat "Perppu JPSK Gagal Jadi UU," hukumonline.com, 19 Desember 2008. Tautan: <https://bit.ly/3qRuSE4>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.

13 Pasal 4 UU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan.

pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan.

Perppu ini menjadi basis hukum pemerintah dalam mengelola anggaran secara fleksibel untuk kebutuhan penyelamatan kesehatan dan ekonomi, khususnya terkait belanja kesehatan, jaring pengaman sosial, serta pemulihan ekonomi dunia usaha dan masyarakat yang terdampak. Pemerintah memandang, instrumen hukum darurat diperlukan untuk melonggarkan prosedur penggunaan keuangan negara yang telah diatur secara ketat melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Namun, dari seluruh materi pengaturan sebagaimana tergambar dalam Tabel 2.1, sejumlah ketentuan memunculkan pertanyaan, mulai dari soal materi muatan hingga mengenai jangka waktu keberlakuan.

Terkait kebijakan keuangan daerah, misalnya, Perppu Nomor 1 Tahun 2020 memberikan keleluasaan bagi pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), perubahan alokasi, dan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Namun, di sisi lain, perintah delegasi pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai relaksasi kebijakan keuangan daerah justru dapat menghambat pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan secara cepat untuk menanggulangi Covid-19 dan memperbaiki situasi perekonomian di daerah. Seharusnya, Perppu memberikan kewenangan langsung kepada pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan tersebut dengan tetap memberikan kewenangan pengawasan kepada Menteri Dalam Negeri.

Tabel 2.1. Materi Pengaturan Perppu Nomor 1 Tahun 2020

No.	Materi	Isi Pengaturan
1.	Ruang Lingkup	Lingkup pengaturan berupa Kebijakan Keuangan Negara dan Kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan.
2.	Kebijakan Keuangan Negara	<ul style="list-style-type: none"> a. Penganggaran dan pembiayaan; b. Kebijakan di bidang keuangan daerah; c. Kebijakan di bidang perpajakan; d. Pelaksanaan program Pemulihan Ekonomi Nasional; e. Pelaksanaan kebijakan keuangan negara; f. Pelaporan.
3.	Kebijakan Stabilitas Sistem Keuangan	<ul style="list-style-type: none"> a. Kebijakan stabilitas sistem keuangan; b. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Bank Indonesia; c. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Lembaga Penjamin Simpanan; d. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Otoritas Jasa Keuangan; e. Kewenangan dan pelaksanaan kebijakan oleh Pemerintah.
4.	Ketentuan Sanksi	<ul style="list-style-type: none"> a. Sanksi pidana penghalangan kewenangan OJK terkait berikut: b. Perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan untuk melakukan merger, akuisisi, konsolidasi, integrasi, dan/atau konversi; c. Penetapan pengecualian bagi pihak tertentu dari kewajiban prinsip keterbukaan di bidang pasar modal (<i>disclosure requirement</i>); d. Penetapan ketentuan mengenai pemanfaatan teknologi informasi dalam penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) atau rapat lain.
5.	Ketentuan Penutup	Ketentuan Imunitas (pidana dan perdata) bagi pejabat pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam pelaksanaan Perppu ini sepanjang didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan pejabat tersebut bukan merupakan objek gugatan Tata Usaha Negara.

Selain itu, sebagai instrumen pelaksanaan program pemulihan ekonomi nasional, Perppu ini akan lebih optimal apabila memuat pengaturan mengenai keterlibatan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam rangka pemulihan ekonomi, mengingat sejumlah BUMD bergerak pada sektor yang menyangkut hajat hidup masyarakat seperti pertanian, pangan, air minum, dan perpasaran.

Dari sisi keberlakuan, Perppu ini tidak memuat ketentuan mengenai parameter berlakunya masa darurat ekonomi sebagai akibat pandemi Covid-19. Pasal 2 ayat (1) huruf a hanya menyebutkan bahwa defisit APBN kembali menjadi 3 persen pada 2023 sebagai salah satu prasyarat. Namun, pasal itu tidak serta-merta dapat dianggap sebagai parameter bahwa kebijakan darurat ekonomi berakhir pada tahun tersebut.

2.1.3. Peraturan Pelaksana Terbit dalam Waktu Singkat

Perppu ini mengamanatkan pembentukan ketentuan pelaksanaan dalam tujuh jenis peraturan berbeda, meliputi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan OJK, Peraturan BI, dan Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG) BI, serta satu keputusan bersama antara Menteri Keuangan dan Gubernur BI.

Hingga akhir 2020, sebanyak 25 produk hukum turunan yang diamanatkan Perppu tersebut telah dibentuk, yang secara lengkap dapat dilihat dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2. Produk Peraturan Tindak Lanjut
Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang Telah Terbit Sepanjang 2020

No.	Produk Peraturan Perundang-undangan	Tentang
1	Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2020	Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19
2	Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2020	Fasilitas Pajak Penghasilan dalam Rangka Penanganan Covid-19
3	Peraturan Presiden Nomor 103 Tahun 2020	Jaminan Pemerintah Pusat atas Pembiayaan Pembangunan dalam Rangka Mendorong Perekonomian Nasional dan/atau Program Pemulihan Ekonomi Nasional
4	Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2020	Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 dan Pemulihan Ekonomi Nasional
5	Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2020	Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Penjamin Simpanan dalam Rangka Melaksanakan Langkah-Langkah Penanganan Permasalahan Stabilitas Sistem Keuangan
6	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 70 PMK/PMK.05/2020	Penempatan Uang Negara pada Bank Umum dalam rangka Percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional
7	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104/PMK.05/2020	Penempatan Dana dalam rangka Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
8	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 138/PMK.05/2020 Tahun 2020	Tata Cara Pemberian Subsidi Bunga/Subsidi Margin dalam rangka Mendukung Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
9	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 185/PMK.02/2020 Tahun 2020	Pengelolaan Anggaran dalam rangka Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau Program Pemulihan Ekonomi Nasional

No.	Produk Peraturan Perundang-undangan	Tentang
10	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 211/PMK.08/2020 Tahun 2020	Tata Cara Pemberian Penjaminan Pemerintah untuk Badan Usaha Milik Negara dalam rangka Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
11	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tahun 2020 sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 170/PMK.07/2020 Tahun 2020	Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah
12	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 118/PMK.06/2020 Tahun 2020	Investasi Pemerintah dalam Rangka Program Pemulihan Ekonomi Nasional
13	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 32/PMK.08/2021 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 98 /PMK.08/2020	Tata Cara Penjaminan Pemerintah untuk Pelaku Usaha Korporasi melalui Badan Usaha Penjaminan yang Ditunjuk dalam Rangka Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
14	Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri Nomor 119/2813/SJ Tahun 2020 dan Menteri Keuangan	Percepatan Penyesuaian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2020 dalam Rangka Penanganan Covid-19, serta Pengamanan Daya Beli Masyarakat dan Perekonomian Nasional
15	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 134/PMK.010/2020 Tahun 2020	Bea Masuk Ditanggung Pemerintah atas Impor Barang dan Bahan untuk Memproduksi Barang dan/atau Jasa oleh Industri Sektor Tertentu yang Terdampak Pandemi Covid-19
16	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 143/PMK.03/2020 Tahun 2020	Pemberian Fasilitas Pajak terhadap Barang dan Jasa yang Diperlukan dalam Rangka Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019 dan Perpanjangan Pemberlakuan Fasilitas Pajak Penghasilan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2020 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan dalam Rangka Penanganan Covid-19

No.	Produk Peraturan Perundang-undangan	Tentang
17	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 85/PMK.05/2020	Tata Cara Pemberian Subsidi Bunga/Subsidi Margin Untuk Kredit/Pembiayaan Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah Dalam Rangka Mendukung Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional
18	Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 64/PMK.05/2020 Tahun 2020	Penempatan Dana pada Bank Peserta dalam Rangka Program Pemulihan Ekonomi Nasional
19	Peraturan Bank Indonesia Nomor 22/19/PBI/2020	Perubahan atas Peraturan BI Nomor 20/4/PBI/2018 tentang Insentif bagi Bank yang Memberikan Penyediaan Dana untuk Kegiatan Ekonomi Tertentu Guna Mendukung Penanganan Dampak Perekonomian Akibat Wabah Virus Corona
20	Peraturan Anggota Dewan Gubernur Nomor 22/5/PADG/2020 Tahun 2020	Lelang Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara di Pasar Perdana untuk Menjaga Kesinambungan Pengelolaan Keuangan Negara sebagai Pelaksanaan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
21	Peraturan Bank Indonesia Nomor 22/7/PBI/2020	Penyesuaian Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Bank Indonesia sebagai Dampak Pandemi <i>Coronavirus Disease 2019</i>
22	Peraturan Bank Indonesia Nomor 22/05/PBI/2020	Perubahan Kedua atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/3/PBI/2017 tentang Pinjaman Likuiditas Jangka Pendek bagi Bank Umum Konvensional *
23	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 11/POJK.03/2020 Tahun 2020	Stimulus Perekonomian Nasional Sebagai Kebijakan Countercyclical Dampak Penyebaran <i>Coronavirus Disease 2019</i>

* Departemen Komunikasi Bank Indonesia, "BI Terbitkan Ketentuan Tindak Lanjut Kebijakan Hadapi Pandemi Corona", bi.go.id, 30 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/34S1eW2>.

No.	Produk Peraturan Perundang-undangan	Tentang
24	Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 16/POJK.04/2020	Pelaksanaan RUPS Perusahaan Terbuka Secara Elektronik
25	Keputusan Bersama Menkeu dan Gubernur BI No. 190/KMK.08/2020 dan No. 22/4/KEP.GBI/2020 tanggal 16 April 2020;	Skema dan Mekanisme Koordinasi Pembelian Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara di Pasar Perdana Untuk Menjaga Kestinambungan Pengelolaan Keuangan Negara Sebagai Pelaksanaan Perppu Nomor 1 Tahun 2020

2.1.4. Penentuan Prioritas di Tengah Bencana

Selayaknya produk hukum yang dibentuk secara sepihak dalam waktu singkat, Perppu ini menuai kritik dari masyarakat. Setidaknya terdapat dua isu yang menjadi perhatian publik ketika Perppu ini diterbitkan. Pertama, kehadiran Perppu menunjukkan kesan bahwa pemerintah lebih mengutamakan aspek ekonomi ketimbang kesehatan. Kedua, publik melihat Perppu memberikan keistimewaan berupa imunitas bagi pejabat yang mengambil kebijakan terkait penyelamatan ekonomi.

Terkait isu pertama, substansi Perppu Nomor 1 Tahun 2020 yang fokus pada pemulihan perekonomian nasional memang menguatkan kesan bahwa pemerintah gagal menentukan prioritas penyelesaian masalah di tengah bencana kesehatan masyarakat. Terlebih lagi, pemerintah selalu menjadikan pertimbangan ekonomi sebagai alasan untuk tidak menerapkan kebijakan *lockdown* secara ketat sebagai upaya maksimal mencegah penularan Covid-19.

Namun, beberapa ketentuan di dalam Perppu ini menunjukkan adanya dimensi yang lebih luas selain persoalan ekonomi belaka. Pasal 2 dan 3, misalnya, mengatur bahwa pemerintah dapat mengalihkan penggunaan anggaran negara dari kegiatan kementerian/lembaga menjadi anggaran kesehatan dan penyelamatan ekonomi.

Kritik lain menyoroti beberapa ketentuan yang berpeluang memberikan keistimewaan berupa imunitas bagi pejabat pengambil kebijakan. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 27 ayat (2) dan (3) yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut.

- (1) Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Ketentuan tersebut dapat dipahami sebagai koridor agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Penggunaan frasa “iktikad baik” dalam Pasal 27 ayat (2) merupakan standar dalam perumusan kebijakan publik untuk memastikan bahwa upaya penegakan hukum, baik secara pidana maupun perdata, terhadap pengambil kebijakan tetap dapat dilaksanakan apabila ada du-

gaan penyalahgunaan kewenangan atau benturan kepentingan dalam proses pengambilan atau pelaksanaan kebijakan publik. Ketentuan serupa sebelumnya sudah diaplikasikan melalui mekanisme *business judgment rule* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas,¹⁴ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan¹⁵ dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.¹⁶

Sementara itu, terkait imunitas terhadap gugatan sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (3), ketentuan itu dapat dimaknai sejalan dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal itu menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa tata usaha negara tertentu apabila keputusan-

14 Prinsip ini dikenal juga dengan *immunity doctrine* karena kekebalan direksi, manajer, atau pejabat perusahaan lain atas tindakan yang dijalankan untuk perusahaan sepanjang dapat membuktikan bahwa: (1) Kerugian yang timbul bukan karena kesalahan atau kelalaian; (2) Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan; (3) Tidak mempunyai bentan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindak pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan (4) Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

15 Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2016 berbunyi sebagai berikut: "Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan, sekretaris Komite Stabilitas Sistem Keuangan, anggota sekretariat Komite Stabilitas Sistem Keuangan, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, dan Lembaga Penjamin Simpanan tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana atas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang berdasarkan Undang-Undang ini."

16 Pasal 22 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 berbunyi sebagai berikut: "Menteri, Wakil Menteri, pegawai Kementerian Keuangan, dan pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Pengampunan Pajak, tidak dapat dilaporkan, digugat, dilakukan penyelidikan, dilakukan penyidikan, atau dituntut, baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada itikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

an yang disengketakan itu dikeluarkan dalam situasi-situasi khusus, seperti keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan.

Dengan demikian, penerapan imunitas dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan (3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sesungguhnya bersifat relatif. Imunitas hanya berlaku dalam hal proses pengambilan atau pelaksanaan kebijakan dilakukan dalam koridor iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun, ketentuan itu tidak menjabarkan lebih lanjut batasan dan ruang lingkup “iktikad baik” tersebut. Padahal, tolok ukur itu penting untuk memberikan jaminan kepastian hukum dalam implementasi peraturan darurat ini. Bukan tidak mungkin, penyalahgunaan wewenang yang semula ingin dicegah oleh peraturan ini justru terjadi akibat ketiadaan indikator tersebut.

2.2. PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Pada 12 Mei 2020, rapat paripurna DPR menyepakati RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadi Undang-Undang. Revisi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) dilakukan dengan tujuan agar kegiatan usaha pertambangan minerba dapat menunjang pembangunan nasional berkelanjutan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Namun, UU Minerba yang baru dianggap semakin berjarak dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengenai pengelolaan kekayaan alam oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 UUD 1945 mensyaratkan bahwa sektor-sektor kunci perekonomian Indonesia dikuasai oleh negara. Sektor kunci yang merujuk pada “cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak” itu mencakup sumber daya alam seperti air, minyak, gas, dan mineral. Rumusan itu menandakan dua hal penting:¹⁷ *pertama*, negara memiliki peran besar dalam pemanfaatan sumber daya alam; dan *kedua*, rumusan itu berperan sebagai pernyataan uji untuk menilai kesesuaian produk Undang-Undang yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dengan konstitusi.

Namun, penafsiran hak penguasaan negara dalam sumber daya alam menjadi perdebatan sejak lama, khususnya mengenai bagaimana negara memberikan peran bagi pihak swasta dan bagaimana hubungan antara pemerintah dengan swasta harus diatur.¹⁸ Pasca-amendemen konstitusi, penafsiran tentang hak menguasai negara yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) justru menghidupkan kembali interpretasi pra-amendemen yang memberikan perluasan peran bagi pihak swasta dalam perekonomian Indonesia, dengan melihat pada pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.¹⁹

17 Giri A. Taufik, “BP Migas dan Illusi Kedaulatan”, *kompas.com*, 30 November 2012. Tautan: <https://bit.ly/3sEwKS0>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

18 Higgins (1957), Hatta (1977), Wilopo dan Nitisastro (1959) dalam Giri A. Taufik, “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and Its Impact on Independent Regulatory Agencies,” *Australian Journal of Asian Law*, Vol. 20 No. 2, Article 3, (2020): 1-20. Tautan: <https://bit.ly/2M5C5AO>.

19 *Ibid.*, hlm. 10.

Dikaitkan dengan proses penyusunan dan pembahasan revisi UU Minerba, diskursus mengecilnya hak penguasaan negara dengan perluasan keleluasaan bagi pihak swasta dalam pengelolaan minerba juga kembali muncul. Publish What You Pay (PWYP) Indonesia menganalisis tiga permasalahan utama dari materi muatan UU Minerba.²⁰ *Pertama*, UU Minerba memberikan keleluasaan lebih kepada perusahaan pertambangan, salah satunya dengan memberikan perpanjangan izin secara otomatis bagi perusahaan yang akan habis masa kontraknya. Bagi perusahaan tambang yang sudah beroperasi selama 30 tahun akan diberikan selama 10 tahun setiap kali mengajukan permohonan izin. *Kedua*, ketentuan dalam UU Minerba mempersempit keterbukaan informasi. *Ketiga*, pengaturan baru UU Minerba dinilai memberikan sanksi yang minim bagi pelanggar ketentuan pertambangan sehingga memperbesar potensi pelanggaran.

Catatan ini akan mengeksplorasi tiga permasalahan utama tersebut dengan mengidentifikasi dan menganalisis revisi UU Minerba dari dua aspek, yakni proses legislasi dan substansi pengaturan. Analisis proses legislasi diperlukan untuk mengidentifikasi adanya temuan kesalahan prosedur dalam pembentukan revisi UU Minerba, sementara analisis proses diperlukan untuk mengidentifikasi permasalahan kesesuaian materi muatan dengan kajian akademik yang sudah dilakukan oleh pembentuk Undang-Undang dan dengan konsep pengelolaan minerba yang berlaku di Indonesia.

20 Publish What You Pay (PWYP) Indonesia, "Oligarki Tambang dan Undang-Undang Minerba," pwypindonesia.org, 26 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3nZ2yxs>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

2.2.1. Catatan atas Proses Pembentukan

RUU Minerba tercantum dalam Prolegnas Tahun 2015--2019 dan termasuk dalam daftar prioritas 2015, 2016, 2017, dan 2018. Pada 2015, pemerintah sebagai pengusul memberikan deskripsi konsepsi²¹ terkait perubahan atas UU Minerba dengan lima alasan. *Pertama*, untuk menindaklanjuti putusan MK terkait penentuan wilayah pertambangan oleh pemerintah daerah, penghapusan luas minimum Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) eksplorasi, dan keterlibatan masyarakat dalam proses penetapan Wilayah Pertambangan (WP). *Kedua*, keberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi kewenangan pengelolaan minerba antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. *Ketiga*, hasil evaluasi pelaksanaan UU Minerba oleh Komisi VII DPR. *Keempat*, perubahan ketentuan perkembangan kondisi sekarang. *Kelima*, penambahan materi dan substansi baru untuk penyempurnaan UU Minerba.

Dari sisi persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)²² menemukan ketentuan yang dapat berdampak negatif terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha, terutama yang berkaitan dengan pengaturan luas wilayah untuk eksplorasi dan kewajiban divestasi setelah lima tahun operasi produk-

21 "Deskripsi Konsepsi (Pemerintah) atas Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara," dpr.go.id, 2 Februari 2015. Tautan: <https://bit.ly/2LPy8jY>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

22 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), "Background Paper: Analisis KPPU terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara," kppu.go.id, tanpa tanggal. Tautan: <https://bit.ly/2NkfrWc>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

si. Terkait dengan kewajiban divestasi, KPPU memberikan rekomendasi bahwa kewajiban divestasi yang dilakukan setelah lima tahun operasi produksi harus dilakukan melalui mekanisme persaingan usaha sehat. KPPU juga memberikan rekomendasi untuk memprioritaskan badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD) untuk wilayah izin usaha pertambangan khusus (WIUPK).

Meskipun pada awalnya diusulkan oleh pemerintah, dalam perkembangannya RUU ini menjadi usulan DPR yang proses penyusunannya dilakukan oleh Badan Keahlian Dewan (BKD) dan Komisi VII DPR dengan masukan dari beberapa pemangku kepentingan.²³ Berdasarkan kajian BKD dan Komisi VII DPR, terdapat sejumlah perubahan ketentuan terhadap materi muatan dari UU Minerba, yang terdiri dari:²⁴

- perubahan ketentuan sebanyak 68 pasal;
- penambahan ketentuan sebanyak 27 pasal;
- penghapusan ketentuan sebanyak 3 pasal; dan
- perubahan Penjelasan sebanyak 4 pasal.

Hasil penyusunan RUU Minerba tersebut lalu disampaikan kepada Badan Legislasi DPR pada 26 Januari 2018 untuk dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pementapan konsepsi.

23 Badan Legislasi DPR, "Kronologis Proses Penyusunan hingga Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara," [dpr.go.id](https://bit.ly/3oYhf4Z), 15 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3oYhf4Z>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

24 Mochammad Januar Rizki, "Risiko Hilangnya Sejumlah Kewenangan Daerah dalam UU Minerba," [hukumonline.com](https://bit.ly/2XUS33K), 4 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/2XUS33K>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Dalam rapat paripurna DPR, 10 April 2018, RUU Minerba ditetapkan sebagai usul inisiatif DPR yang ditindaklanjuti oleh presiden melalui Surat Presiden tanggal 5 Juni 2018 yang menugaskan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Perindustrian, dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU ini.

Dari sisi proses pembahasan sebelum disahkan, RUU Minerba mengalami beberapa kali penundaan dengan berbagai alasan, salah satunya karena tidak adanya dokumen Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari Menteri yang mewakili pemerintah.²⁵ DIM dari pemerintah pertama kali diserahkan kepada Komisi VII DPR pada 25 September 2019 oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) dan Sekjen Kementerian Perindustrian yang isinya menyatakan masih terdapat beberapa substansi yang belum disepakati oleh Kementerian Perindustrian.²⁶ Selain ketiadaan dokumen DIM, penundaan dilakukan karena adanya arahan Presiden untuk menunda pembahasan RUU Minerba karena masa jabatan anggota DPR periode 2014-2019 akan berakhir.²⁷ Penelusuran atas dokumen terkait proses pembahasan menunjukkan bahwa pembahasan atas DIM yang disampaikan oleh pemerintah belum pernah dilakukan.

Tidak adanya pembahasan DIM berpengaruh pada tidak dipenuhinya ketentuan *carry over* revisi UU Minerba sesuai dengan ketentuan UU PPP. Pasal 71A UU PPP mengatur

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

bahwa pembahasan RUU yang telah memasuki pembahasan DIM pada periode masa keanggotaan DPR saat itu disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, presiden, dan/atau DPD, maka RUU dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau prioritas tahunan. Berdasarkan catatan proses revisi UU Minerba yang ada bahwa pembahasan DIM belum sempat dilakukan oleh DPR periode 2014-2019, maka persyaratan *carry over* RUU Minerba sebagaimana diatur dalam Pasal 71A UU PPP tidak terpenuhi.

Kritik atas tidak terpenuhinya partisipasi publik, termasuk tidak dilibatkannya DPD, dalam pembahasan RUU Minerba juga mencederai proses pembahasan.²⁸ Keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU Minerba merupakan amanat dari Pasal 22D UUD 1945, Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), dan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012.²⁹ Dalam putusan itu, MK menyatakan bahwa apabila RUU diajukan oleh DPR, maka presiden dan DPD mengajukan DIM. Namun, dalam proses pembahasan RUU Minerba, DPD tidak menyusun dan menyampaikan DIM kepada DPR. Hal ini menandakan tidak adanya peran DPD dalam proses pembahasan RUU Minerba.

Namun, DPD melalui wakilnya, Hasan Basri, membantah pernyataan bahwa DPD tidak terlibat dalam pembahasan RUU Minerba melalui keterangan yang diberikan di MK pada 21

28 Pemangku kepentingan yang tidak dilibatkan termasuk pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), dan badan usaha milik daerah (BUMD).

29 Ahmad Redi, "Menguji Konstitusionalitas UU Minerba", analisis.kontan.co.id, 15 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/2RawAnk>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Oktober 2020.³⁰ DPD disebut telah menyampaikan pandangan dan pendapat melalui Komite II DPD Bagian Pengelolaan Sumber Daya Alam berdasarkan surat DPR tanggal 16 Maret 2020 perihal Pembahasan RUU Minerba. Selain itu, terdapat undangan rapat kerja yang telah dilayangkan pada awal April 2020. Namun, karena situasi pandemi, Menteri ESDM menunda agenda itu. Kemudian, pada 22 April 2020, Pimpinan DPR kembali menyampaikan surat undangan rapat untuk mendengarkan pandangan dan masukan DPD dan pada 27 April 2020 DPD melakukan rapat secara virtual. Kesimpangsiuran peran DPD dalam pembahasan revisi UU Minerba merupakan salah satu catatan tambahan mengenai potensi kesalahan prosedur dalam proses legislasi revisi UU Minerba.

2.2.2. Catatan atas Materi Muatan

Penyusun Undang-Undang meyakini bahwa frasa “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 UUD 1945 secara konstitusional memberikan mandat kepada negara untuk mengatur pemanfaatan sumber daya alam melalui kebijakan dan tindakan pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³¹ Dikaitkan dengan permasalahan sumber daya alam yang diatur dalam UU Minerba, pembentuk Undang-Undang menilai bahwa pelaksanaan UU Minerba selama ini masih jauh dari tujuan penye-

30 “DPD Akui Terlibat Pembahasan UU Minerba”, mkri.id, 22 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3f4UCZ8>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

31 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik RUU tentang Perubahan atas UU Minerba*, hlm. 91. Tautan: <https://bit.ly/3332YL>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

lenggaraan minerba untuk mendorong demokratisasi, otonomi daerah, menjamin hak asasi manusia, menjaga lingkungan hidup, dan mendorong peran masyarakat.³²

Oleh karena itu, jangkauan pengaturan revisi UU Minerba yang ditetapkan oleh pembentuk Undang-Undang adalah terkait hal-hal berikut: (1) kewenangan pembinaan dan pengawasan pemerintah dan pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan pertambangan minerba, perizinan, mekanisme dan syarat pendirian industri pengolahan dan/atau pemurnian; (2) perlindungan terhadap masyarakat terdampak; (3) transparansi dan akuntabilitas terhadap data pertambangan; serta (4) penguatan penjatuhan sanksi.³³ Lebih lanjut, analisis mengenai empat jangkauan pengaturan tersebut akan diuraikan di bawah ini.

a. Kewenangan pembinaan dan pengawasan pemerintah dan pemerintah daerah provinsi

Pasca-Reformasi 1998, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah mewarnai proses pengelolaan sumber daya mineral dan batubara yang sebelumnya dinilai sangat terpusat dengan condong pada kekuatan modal besar dan mengabaikan aspek sosial dan pelestarian lingkungan.³⁴ Pemanfaatan sumber daya alam dalam pelaksanaan otonomi daerah lebih mengarah pada sarana

32 *Ibid.*, hlm. 93.

33 *Ibid.*, hlm. 98-99.

34 Iskandar Zulkarnain dkk., "Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara," (Jakarta: LIPI, 2004), hlm. 253, dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik tentang Perubahan atas UU Minerba*, hlm. 10.

peningkatan pendapatan daerah yang meninggalkan aspek pemberdayaan sosial ekonomi masyarakat sekitar dan perlindungan terhadap lingkungan.³⁵ Hal ini dibuktikan dengan banyaknya masalah pengelolaan perizinan, kerusakan lingkungan yang tidak diperbaiki, dan konflik masyarakat di sekitar lokasi yang tidak mampu diselesaikan oleh pemerintah daerah.³⁶ Padahal, secara konseptual, desentralisasi dan otonomi daerah menempatkan rakyat sebagai subjek penting dalam pembangunan pada umumnya dan penguatan demokratisasi pemanfaatan sumber daya alam pada khususnya.

Masalah kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan minerba juga pernah diputus oleh MK melalui Putusan No. 10/PUU-X/2012 terkait uji materi UU Minerba yang diajukan oleh Bupati Kutai Timur Isran Noor. MK menyatakan bahwa kewenangan menetapkan wilayah pertambangan, wilayah usaha pertambangan, dan luas serta batas wilayah izin usaha pertambangan mineral logam dan batubara berada di pemerintah daerah. Namun, pemerintah pusat masih bisa membatalkan penetapan itu apabila dinilai tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) serta tumpang-tindih dengan izin yang sudah ada.

Dalam UU Minerba yang baru, kewenangan pemerintah daerah dicabut dan dipindahkan kepada pemerintah pusat. Adapun perubahan kewenangan pemerintah daerah dapat dilihat pada Tabel 2.3.

35 *Ibid.*

36 *Ibid.*

Tabel 2.3. Perbandingan UU Minerba 2009 dan Revisi UU Minerba 2020

UU Minerba 2009	Revisi UU Minerba 2020
Pasal 4 ayat (2) mengenai penguasaan mineral dan batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/ atau pemerintah daerah.	Pasal 4 ayat (2) mengenai penguasaan Mineral dan Batubara oleh negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.
Pasal 7 dan 8 mengenai kewenangan pemerintah provinsi dalam pemberian IUP, pembinaan, penyelesaian konflik masyarakat dan pengawasan usaha pertambangan pada lintas wilayah kabupaten/kota dan/atau wilayah laut, pengelolaan informasi geologi, informasi potensi sumber daya mineral dan batubara, serta informasi pertambangan pada daerah/ wilayah provinsi.	Pasal 7 dan Pasal 8 dihapuskan dan disipkan dua pasal baru antara Pasal 8 dan Pasal 9 mengenai rencana pengelolaan minerba oleh Menteri.
Pasal 11 mengenai kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah dalam penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan wilayah pertambangan (WP).	Pasal 11 mengenai kewenangan Menteri dalam melakukan penyelidikan dan penelitian pertambangan dalam rangka penyiapan wilayah pertambangan (WP).
Pasal 15 mengenai pemerintah dapat melimpahkan sebagian kewenangannya dalam penetapan wilayah usaha pertambangan (WUP) kepada pemerintah provinsi.	Pasal 15 dihapuskan.
Pasal 72 mengenai ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemberian izin pertambangan rakyat (IPR) berdasarkan Peraturan Daerah (Perda).	Pasal 72 mengenai ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pemberian izin pertambangan rakyat (IPR) berdasarkan Peraturan Pemerintah.
Pasal 73 mengenai peran pemerintah kabupaten/kota dalam pembinaan di bidang pengusahaan, teknologi pertambangan, serta permodalan dan pemasaran dalam usaha meningkatkan kemampuan usaha pertambangan rakyat.	Pasal 73 mengenai peran Menteri dalam pembinaan di bidang pengusahaan, teknologi pertambangan, serta permodalan dan pemasaran dalam usaha meningkatkan kemampuan usaha pertambangan rakyat.

UU Minerba 2009	Revisi UU Minerba 2020
Pasal 93 mengenai larangan Pemegang IUP dan IUPK untuk memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain, kecuali dengan pemberitahuan ke Menteri/Gubernur.	Pasal 93 mengenai larangan Pemegang IUP dan IUPK untuk memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain, kecuali dengan persetujuan Menteri
Pasal 105 mengenai IUP Operasi Produksi untuk penjualan diberikan oleh Gubernur.	Pasal 105 mengenai IUP untuk penjualan diberikan oleh Menteri.
Pasal 113 mengenai permohonan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan disampaikan ke Menteri/Gubernur.	Pasal 113 mengenai permohonan penghentian sementara kegiatan usaha pertambangan disampaikan ke Menteri.
Pasal 118 mengenai pemegang IUP atau IUPK dapat menyerahkan kembali IUP atau IUPK-nya dengan pernyataan tertulis kepada Menteri, Gubernur sesuai kewenangannya.	Pasal 118 mengenai pemegang IUP atau IUPK dapat menyerahkan kembali IUP atau IUPK-nya dengan pernyataan tertulis kepada Menteri.
Pasal 119 mengenai IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri, gubernur, sesuai dengan kewenangannya.	Pasal 119 mengenai IUP atau IUPK dapat dicabut oleh Menteri.
Pasal 121 mengenai pemenuhan kewajiban pemegang IUP atau IUPK berakhir setelah mendapat persetujuan dari Menteri, gubernur.	Pasal 121 mengenai pemenuhan kewajiban pemegang IUP atau IUPK berakhir setelah mendapat surat keterangan dari Menteri.
Pasal 123 mengenai kewajiban pemegang IUP atau IUPK untuk menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi setelah IUP atau IUPK berakhir kepada Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya.	Pasal 123 mengenai kewajiban pemegang IUP atau IUPK untuk menyerahkan seluruh data yang diperoleh dari hasil eksplorasi dan operasi produksi setelah IUP atau IUPK berakhir kepada Menteri,
Pasal 143 mengenai peran Bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap usaha pertambangan rakyat.	Dihapus.

Tabel tersebut menunjukkan banyaknya pengurangan kewenangan pemerintah daerah, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota, dalam hal pengelolaan minerba. Hal itu tidak sejalan dengan keinginan untuk memperkuat otonomi daerah yang menjadi salah satu dasar perlu direvisinya UU Minerba 2009.

Dalam naskah akademik yang menyertai RUU ini pun disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat diberikan ruang kewenangan bagi penyelenggaraan usaha minerba dalam bentuk delegasi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi ataupun dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota.³⁷ Keberadaan rumusan ketentuan baru dalam UU Minerba 2020 justru melemahkan konsep otonomi daerah melalui pencabutan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan minerba.

b. Pelindungan terhadap masyarakat terdampak

Selama UU Minerba 2009 berlaku, permasalahan masyarakat yang dirugikan atas keberadaan usaha pertambangan minerba belum diselesaikan secara optimal. Praktik yang terjadi justru munculnya konflik horizontal antara pengelola pertambangan dan masyarakat setempat. Dalam banyak kasus, konflik yang terjadi sering kali menempatkan masyarakat terdampak yang menolak pertambangan sebagai pelaku kejahatan dengan tu-

³⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

duhan merintangai usaha pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 162 UU Minerba.³⁸

Revisi UU Minerba tidak menyelesaikan persoalan praktik kriminalisasi tersebut, tetapi justru memperluas rumusan pasal dengan menambahkan ancaman pidana bagi setiap orang yang dianggap merintangai atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP, IUPK, IPR dan SIPB. Selain itu, dalam hal pemberian hak bagi masyarakat terdampak, revisi UU Minerba membatasi hak memperoleh ganti rugi bagi masyarakat yang terkena dampak negatif hanya melalui pengadilan. Pengajuan ganti rugi itu juga hanya dapat dilakukan apabila telah terjadi kerugian akibat kesalahan aktivitas pertambangan. Artinya, ketentuan itu tidak memungkinkan masyarakat untuk melakukan upaya pencegahan atas potensi kerugian akibat kegiatan pertambangan.

Ketentuan tersebut juga tidak sesuai dengan substansi dalam naskah akademik yang mengidentifikasi peluang pemberian hak masyarakat, utamanya masyarakat terdampak, untuk mengajukan keberatan, pengaduan, atau bahkan penolakan terhadap IUP, IUPK, atau IPR. Pemberian hak-hak tersebut juga sejalan dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan).

Misalnya, Pasal 7 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dide-

38 Pasal 162 UU Minerba 2009 berbunyi: "Setiap, orang yang merintangai atau mengganggu kegiatan usaha pertambangan dari pemegang IUP atau IUPK yang telah memenuhi syarat-syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)."

ngar pendapatnya sebelum pejabat pemerintahan membuat keputusan dan/atau tindakan sesuai peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut, Pasal 69 UU Administrasi Pemerintahan memberikan ruang bagi pejabat pemerintahan untuk dapat mengubah keputusan atas permohonan warga masyarakat terkait dengan alasan yang terukur. Atas keputusan tersebut, warga yang dirugikan juga dapat mengajukan upaya administratif berupa keberatan dan banding.

c. Transparansi dan akuntabilitas terhadap data pertambangan

Pasal 88 UU Minerba mengatur bahwa data yang diperoleh dari kegiatan usaha pertambangan merupakan data milik pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Rumusan itu sering diartikan bahwa data milik pemerintah bukanlah informasi publik sehingga masyarakat mengalami hambatan ketika ingin mengakses informasi yang berkaitan dengan usaha pertambangan, seperti kontrak di bidang minerba. Padahal, Pasal 11 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) telah menentukan perjanjian atau kontrak badan publik dengan pihak ketiga sebagai jenis informasi publik yang wajib disediakan setiap saat.³⁹

39 UU KIP juga menentukan bahwa segala hasil keputusan badan publik dan pertimbangannya, serta rencana kerja proyek dan perkiraan pengeluaran tahunan badan publik merupakan informasi yang wajib disediakan setiap saat. Pada sengketa informasi mengenai Blok Cepu, Komisi Informasi Pusat memutuskan agar kontrak terkait Blok Cepu dibuka, tetapi hal itu tidak ditindaklanjuti oleh pengelola Blok Cepu dengan alasan mereka bukan termasuk badan publik yang harus menyediakan informasi itu kepada pihak ketiga. Lihat Karel Salim, "KI Pusat Bahas Keterbukaan Informasi Kontrak Minerba di Forum PWYP Indonesia," komisiinformasi.go.id, 30 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pcff9y>. Terakhir diakses pada 15 April 2021. Lihat pula "Bagaimana Praktik Keterbukaan Kontrak dan Izin di Daerah?," webinar oleh

Revisi UU Minerba berupaya membenahi permasalahan transparansi dan akuntabilitas terhadap data pertambangan dengan memasukkan ketentuan Pasal 87D mengenai kewajiban pusat data dan informasi pertambangan untuk menyajikan informasi pertambangan secara akurat, mutakhir, dan dapat diakses secara mudah dan cepat oleh pemegang perizinan berusaha dan masyarakat. Namun, terdapat satu celah yang menghalangi transparansi dari pengaturan mengenai perpanjangan perizinan yang diberikan secara otomatis terhadap pemegang izin tambang yang akan habis kontraknya.

Diberikannya perpanjangan izin secara otomatis akan menghambat pemerintah dan masyarakat untuk melakukan evaluasi terhadap pemegang izin. Ketika kontrak selesai, pemerintah dapat mengidentifikasi hal-hal apa saja yang perlu dipertahankan, diperbaiki, atau diberikan sanksi dari pelaksanaan kontrak. Namun, dengan perpanjangan izin otomatis, proses evaluasi menjadi lebih sulit sehingga berpotensi mengakibatkan mekanisme kontrol menjadi tidak akuntabel.

d. Penguatan penjatuhan sanksi

Masalah lemahnya penegakan hukum di sektor minerba terjadi karena kurangnya pengawasan dari pemerintah daerah terkait penerbitan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).⁴⁰

PWYP Indonesia, 7 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/3iFAFcA>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

40 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik RUU tentang Perubahan atas UU Minerba*, hlm. 46.

Sebelum memulai kegiatan usaha atau kegiatan pertambangan, pemohon IUP atau IUPK harus melakukan kajian terkait dampak besar dan penting yang dibuktikan dengan dokumen AMDAL. Praktikanya, dokumen AMDAL yang ada merupakan hasil penggandaan dengan sedikit perubahan dari dokumen AMDAL yang lain sehingga tidak menggambarkan situasi di lapangan.⁴¹ Dokumen AMDAL dianggap sebagai formalitas karena penyusunannya hanya melibatkan orang-orang tertentu tanpa diketahui oleh masyarakat setempat. Praktik ini banyak terjadi dan upaya pemberian sanksi kepada pelanggar syarat izin lingkungan sangat minim dilakukan.

Ancaman sanksi administratif maupun sanksi pidana sudah diatur, baik dalam UU Minerba 2009 maupun revisi UU Minerba. Persoalan yang muncul adalah pada tataran praktik. Namun, permasalahan ini tidak dapat dijawab hanya dengan merumuskan suatu ancaman sanksi pidana maupun sanksi administratif baru dalam revisi UU Minerba. Seharusnya, pemerintah lebih konsisten mendorong penegakan hukum di sektor minerba melalui instrumen dan aparat penegak hukum yang dimiliki.

2.2.3. Tindak Lanjut Revisi UU Minerba

Disahkannya revisi UU Minerba bukanlah akhir dinamika perdebatan formil dan materiil UU Minerba. Masyarakat telah dan masih berupaya melakukan upaya hukum dan non-hukum untuk membatalkan ketentuan UU Minerba yang bermasalah.

41 *Ibid.*

Sebelum UU Minerba direvisi, MK mengabulkan 4 dari 7 permohonan uji materi terhadap UU Minerba 2009. Sejak revisi UU Minerba disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 pada Mei 2020 lalu, sudah ada tiga permohonan *judicial review* yang didaftarkan di MK.

Salah satu pemohon, Ahmad Redi, menyebutkan sejumlah alasan pengajuan uji formil UU Minerba, antara lain karena pembahasan dinilai sangat dipaksakan, tidak memenuhi syarat *carry over*, pembahasan dilakukan secara tertutup, selama pembentukan tidak melibatkan publik, dan pengambilan keputusan dilakukan di masa pandemi Covid-19.⁴²

Selain uji formil, upaya uji materil juga dilakukan oleh Gubernur Bangka Belitung Erzaldi Rosma dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Bangka Belitung dengan alasan Pasal 35 dan Pasal 169A UU Minerba mengenai usaha pertambangan berdasarkan perizinan berusaha dari pemerintah pusat bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Para pemohon dalam perkara tersebut menilai, persoalan pertambangan dalam konsiderans “Menimbang” UU Minerba bukan disebabkan karena faktor kewenangan otonomi daerah dan regulasinya, tetapi karena tarik-menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah.⁴³ Namun, upaya itu terhenti karena MK menilai permohonan tidak jelas atau kabur sehing-

42 Ahmad Redi, “Menguji Konstitusionalitas UU Minerba”, analisis.kontan.co.id, 15 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/2RawAnk>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

43 “MK Putus Perkara UU Minerba Pemprov Kepulauan Babel”, mkri.go.id, 30 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3q3PyJE>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

ga tidak dapat diterima. Upaya uji formil dan uji materiil yang diajukan di MK tidak lama setelah Undang-Undang disahkan merupakan cermin dari masih bermasalahnya proses legislasi yang terjadi dalam pembentukan revisi UU Minerba.

2.3. PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Perppu Nomor 2 Tahun 2020) dibentuk dengan tujuan menunda tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai dampak pandemi Covid-19.⁴⁴

Berbeda dengan perubahan UU Pilkada sebelumnya, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2016, yang mengharuskan pilkada diselenggarakan pada September 2020, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 memberikan fleksibilitas terkait jadwal pelaksanaan pilkada. Perppu ini memungkinkan pemerintah untuk menunda pelaksanaan pilkada dengan mempertimbangkan perkembangan situasi pandemi Covid-19 di Indonesia. Dari sisi proses pembentukan, publik tidak memiliki ruang untuk terlibat

44 Indonesia, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, bagian dasar menimbang huruf a.

mengingat instrumen Perppu yang dibentuk secara sepihak oleh presiden. Oleh karena itu, sebagian pihak menilai Perppu ini merupakan alat legitimasi kepentingan elite untuk tetap melaksanakan pilkada di tengah situasi darurat kesehatan masyarakat akibat pandemi.

2.3.1. Adaptasi terhadap Pandemi

Perppu ini mengubah tiga hal yang telah diatur dalam UU Pilkada. *Pertama*, memasukkan bencana nonalam sebagai salah satu alasan untuk tidak menyelenggarakan pilkada dan menggantinya dengan pilkada lanjutan.⁴⁵ *Kedua*, menentukan bahwa pilkada serentak lanjutan dapat dilaksanakan setelah ada penetapan penundaan melalui keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dibentuk atas persetujuan bersama antara KPU, pemerintah, dan DPR.⁴⁶ *Ketiga*, merevisi batas waktu pelaksanaan Pilkada 2020, dari September 2020 menjadi Desember 2020 dengan opsi pengunduran waktu berikutnya berdasarkan pertimbangan mengenai situasi pandemi.⁴⁷

Dari substansi tersebut terlihat bahwa Perppu Nomor 2 Tahun 2020 merupakan langkah presiden untuk mengatasi kekosongan hukum terkait dasar penundaan pilkada karena alasan bencana nonalam, sekaligus untuk mengantisipasi tidak terlaksananya perintah UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mewajibkan pelaksanaan pilkada pada September 2020. Langkah antisipasi itu memberikan fleksibilitas waktu penyelenggaraan,

45 *Ibid.*, Pasal 120 ayat 1.

46 *Ibid.*, Pasal 122A ayat 1 dan 2.

47 *Ibid.*, Pasal 201A.

berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang secara definitif menentukan waktu penyelenggaraan pilkada tanpa membuka kemungkinan perubahan jadwal.

Hal tersebut menjadi pelajaran bagi pembentuk Undang-Undang agar tidak memasukkan ketentuan yang bersifat konkret, seperti penentuan jadwal pilkada, tanpa menyertakan ketentuan untuk mengantisipasi terjadinya kondisi di luar rencana. Ketentuan dalam Perppu ini menjadi preseden baru dalam hal pendelegasian ketentuan yang bersifat teknis, khusus, konkret, dan sekali selesai kepada produk hukum berupa keputusan, dalam hal ini adalah Keputusan KPU.

2.3.2. Proses Pembentukan Singkat, Minim Transparansi dan Partisipasi Publik

Wacana penundaan pelaksanaan Pilkada 2020 sudah terlihat sejak Maret 2020. Saat itu, KPU menunda empat tahapan pilkada, yakni pelantikan Panitia Pemungutan Suara (PPS), verifikasi faktual syarat dukungan bakal calon perseorangan, pembentukan Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), serta pencocokan dan penelitian data pemilih.⁴⁸ Penundaan itu dilakukan KPU dengan alasan kondisi pandemi Covid-19 yang berdampak pada pembatasan mobilitas di berbagai daerah. Penundaan tersebut berpengaruh terhadap seluruh tahapan, sehingga berdampak pada pelaksanaan pencoblosan, yang me-

48 Fitria Chusna Farisa, "Langkah KPU Tunda 4 Tahap Pilkada di Tengah Wabah Corona Dinilai Tepat", *kompas.com*, 23 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3nOzuKt>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.

nurut UU Nomor 10 Tahun 2016 harus dilaksanakan pada September 2020.

Berdasarkan kondisi tersebut, rapat kerja Komisi II DPR menyepakati tiga opsi penundaan penyelenggaraan pilkada, yaitu ditunda 3 bulan dengan pemungutan suara pada 9 Desember 2020, ditunda 6 bulan dengan pemungutan suara pada 12 Maret 2021, dan ditunda 12 bulan dengan pemungutan suara pada 29 September 2021.⁴⁹ Selain itu, KPU mengusulkan agar presiden membentuk Perppu sebagai payung hukum penundaan pilkada.

Dalam rapat kerja berikutnya, Komisi II DPR akhirnya menyetujui opsi penundaan 3 bulan dengan pelaksanaan pemungutan suara pada 9 Desember 2020.⁵⁰ Keputusan itu diambil meskipun Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan KPU mengusulkan pelaksanaan pemungutan suara pada September 2021 sebagai opsi yang paling memungkinkan.⁵¹

49 Rapat kerja Komisi II DPR dilaksanakan pada 30 Maret 2020 dengan melibatkan KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), dan perwakilan pemerintah. Lihat Ingki Rinaldi, "KPU Ajukan Tiga Opsi Penundaan Pilkada 2020 ke DPR dan Pemerintah", *kompas.com*, 30 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/33gGfLK>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.

50 Rapat kerja 8 dan 14 April 2020. Lihat Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, "Laporan Singkat Komisi II DPR RI", *dpr.go.id*, 8 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/33h4A3W>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.

51 Opsi 9 Desember 2020 sempat mendapat penolakan dari beberapa anggota Komisi II DPR pada Rapat Dengar Pendapat, yaitu oleh Syamsurizal El Walid dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Johan Budi S. Pribowo dari F-Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Sukanto dari F-Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Aminurokhman dari F-Partai NasDem mengusulkan opsi Maret 2021. Sementara Cornelis dari F-PDIP, Endro Suswanto Yahman dari F-PDIP, dan Kristiana Mukti dari F-Partai NasDem, yang memilih opsi September 2021. Lihat Nurul Amalia, "Tok! Disepakati Hari H Pilkada Serentak 2020 9 Desember 2020", *perludem.org*, 14 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3eXu8bK>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.

Pada akhirnya, kebijakan penundaan Pilkada 2020 diambil oleh presiden dengan menerbitkan Perppu. Pemilihan instrumen Perppu sebagai dasar hukum pun berdampak pada semakin tertutupnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan terkait pelaksanaan pilkada. Sesudah diundangkan pada 4 Mei 2020, Perppu dibahas oleh pemerintah bersama DPR, dan publik tidak memiliki cukup ruang untuk ikut berargumentasi dan menyuarakan aspirasinya. Pembahasan Perppu berlangsung singkat di tengah perhatian publik yang terbagi karena adanya pembahasan RUU Cipta Kerja di saat yang bersamaan. Meskipun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menolak, DPR akhirnya menyetujui Perppu menjadi Undang-Undang pada 11 Agustus 2020.

2.3.3. Pro-Kontra Pelaksanaan Pilkada di Tengah Pandemi

Akar perdebatan pembentukan Perppu Nomor 2 Tahun 2020 adalah pro dan kontra untuk melaksanakan pilkada di tengah pandemi Covid-19. Berbagai kelompok masyarakat mendesak pemerintah untuk mengalihkan fokusnya pada penanganan pandemi. Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), misalnya, memandang bahwa pemerintah perlu mengalihkan alokasi anggaran pilkada untuk penanganan krisis kesehatan dan penguatan jaring pengaman sosial.⁵² Senada dengan itu, Pengurus Pusat Muhammadiyah berpendapat bahwa pilkada se-

52 Ahmad Rozali, "PBNU Minta Pilkada Serentak 2020 Ditunda", nu.or.id, 5 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3nMcig1>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

harusnya ditunda karena keselamatan masyarakat di masa pandemi merupakan hal yang utama.⁵³

Desakan yang sama juga datang dari lembaga negara, salah satunya DPD yang menolak dengan alasan pelaksanaan pilkada akan melibatkan massa dalam jumlah banyak sehingga dikhawatirkan akan mengancam keselamatan dan kesehatan semua pihak yang terlibat. DPD menilai, penyelenggaraan pilkada pada Desember 2020 berpotensi merusak makna dan kualitas demokrasi sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.⁵⁴

Sementara itu, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) meminta presiden untuk menerbitkan Perppu penundaan pilkada dan mengalihkan fokus pada upaya memastikan kesehatan masyarakat di tengah pandemi. Permintaan itu didasarkan pada pertimbangan terkait hak fundamental, terutama hak untuk hidup, hak atas kesehatan, dan hak atas keamanan seluruh pihak.⁵⁵

Kelompok yang menolak pelaksanaan pilkada di tengah pandemi Covid-19 mendasarkan argumentasinya pada alasan kesehatan dan keselamatan masyarakat, yang merupakan hak konstitusional warga negara di samping hak politik. Argumentasi itu semakin kuat jika disandingkan dengan hasil jajak

53 Sania Mashabi, "Demi Keselamatan Publik, PP Muhammadiyah Minta Pilkada 2020 Ditunda", *kompas.com*, 21 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3ug9utU>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

54 "Komite I DPD Tolak Pilkada Serentak 2020, Begini Perimbangannya", *mediaindonesia.com*, 2 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/2POdXF9>. Terakhir diakses pada 10 Januari 2021.

55 Fitria Chusna Farisa, "Pilkada Saat Pandemi, Komnas HAM Minta Jaminan Hak Hidup dan Sehat Warga", *kompas.com*, 29 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3eUcFkv>. Terakhir diakses pada 10 Januari 2021.

pendapat Litbang Kompas pada 4 dan 5 Juni 2020. Survei itu menunjukkan bahwa pelaksanaan pilkada tidak menjadi prioritas warga pada saat ini. Sebanyak 66,7 persen responden menyatakan khawatir akan penularan Covid-19 di tengah pelaksanaan pilkada.⁵⁶

Pada dasarnya, penundaan pilkada hingga waktu yang lebih lama bukan saja dimungkinkan oleh Perppu Nomor 2 Tahun 2020, tetapi juga telah diantisipasi dampaknya oleh instrumen hukum lain. Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 2 Tahun 2019 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas dalam Aspek Kepegawaian menyatakan, “Pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk sebagai Pelaksana Tugas melaksanakan tugasnya untuk paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan”.

Masa jabatan kepala daerah yang akan diganti melalui Pilkada 2020 dalam waktu terdekat berakhir pada Februari 2021,⁵⁷ sehingga masih ada waktu bagi pejabat pelaksana tugas untuk menduduki jabatan kepala daerah sementara hingga Agustus 2021. Artinya, meskipun pilkada ditunda hingga September 2021, yang berarti telah melewati batas akhir masa jabatan sejumlah kepala daerah, pucuk pimpinan pemerintah daerah tidak akan mengalami kekosongan karena akan diisi oleh pelaksana tugas yang ditunjuk.

Namun, keresahan berbagai pihak dan aspirasi masyarakat tersebut tidak menjadi pertimbangan yang ikut menentukan proses pengambilan keputusan. Ketua Komisi II DPR Ahmad

56 *Ibid.*

57 Dian Dewi Purnamasari, “Suara Rakyat Tak Didengar”, *kompas.com*, 24 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/33hQZcA>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

Doli Kurnia menyampaikan bahwa Pilkada 2020 adalah agenda nasional yang sudah dirancang jauh-jauh hari sehingga harus tetap berjalan sebagai bentuk pelaksanaan agenda politik dan demokrasi prosedural.⁵⁸ Ia juga mengaku telah mempertimbangkan sikap dan masukan dari berbagai pihak, tetapi keputusan yang diambil tidak dapat mengakomodasi semua kepentingan.⁵⁹

Selain itu, Tenaga Ahli Kantor Staf Presiden, Donny Gahral, menyatakan bahwa berbagai masukan telah dipertimbangkan tetapi keputusan tetap harus diambil.⁶⁰ Ia menekankan pentingnya protokol kesehatan dalam pelaksanaan Pilkada 2020 untuk mencegah penularan Covid-19. Sayangnya, pernyataan itu tidak direfleksikan dalam praktik di lapangan. KPU menyebutkan, 68 kandidat terjangkit Covid-19 sebelum masa penetapan calon, dan 3 di antaranya meninggal dunia.⁶¹

Klaster penularan bukan hanya terjadi pada saat pencoblosan, tetapi sejak tahap pendaftaran calon⁶² dan kampanye. Ironisnya, Pilkada 2020 tetap diselenggarakan di 22 wilayah yang sejak awal termasuk dalam zona merah Covid-19.⁶³ Sikap inkonsisten juga ditunjukkan pemerintah yang terkesan mem-

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

61 Agnes Setyowati, "Kontroversi Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19", *kompas.com*, 6 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/33g0LMu>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

62 Dani Prabowo, "Klaster Pilkada Mulai Muncul, Pengumpulan Massa Saat Kampanye Sebaiknya Dibatasi", *kompas.com*, 17 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3nPkBHV>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

63 Dandy Bayu Bramasta, "Ada 22 Daerah Zona Merah yang Gelar Pilkada Serentak 2020, Mana Saja?", *kompas.com*, 9 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/33f1OO1>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

biarkan adanya aktivitas terkait pilkada yang berpotensi menimbulkan kerumunan, sementara di sisi lain menutup sekolah dan tempat ibadah yang berlokasi di zona merah.⁶⁴

Penetapan pelaksanaan pilkada pada Desember 2020 hanya memberikan keuntungan bagi partai politik. Anggota Dewan Pembina Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Titi Anggraini, menegaskan bahwa partai politik tidak mau masa jabatan calon yang diusungnya berkurang. Apabila pilkada ditunda hingga 2021, masa jabatan akan berkurang sementara pilkada berikutnya baru akan diselenggarakan pada 2024. Selain itu, penundaan pilkada hingga 2021 juga dianggap merugikan para calon kepala daerah dan partai politik karena harus menambah anggaran untuk menarik dukungan dari calon pemilih dalam waktu yang lebih lama.

Pada akhirnya, sulit untuk menyebut Pilkada 2020 sebagai sarana demokrasi yang ditujukan bagi kemaslahatan masyarakat. Proses pengambilan keputusan yang serbacepat dan menggunakan instrumen Perppu menunjukkan pemerintah dan DPR tidak tanggap terhadap kritik. Keputusan itu menunjukkan bahwa yang menjadi situasi genting di mata pengambil kebijakan dan partai politik bukanlah krisis kesehatan yang mengancam nyawa rakyat melainkan krisis elektoral yang mengancam kekuasaan mereka.

64 Dewi Nurita, "Jokowi: Pembukaan Lagi Rumah Ibadah-Sekolah Melalui Tahapan Ketat", *tempo.co*, 2 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/3teHCVT>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.

2.4. PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI

Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Perubahan Ketiga UU MK) menarik untuk diikuti karena perubahan ini dicurigai adalah bentuk intervensi terhadap lembaga peradilan. Pasalnya, perubahan norma hanya berkuat pada penambahan masa jabatan untuk hakim aktif yang sedang menjabat dan perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK.

Di sisi lain, kebutuhan substantif terkait kelembagaan MK sama sekali tidak dipenuhi dalam perubahan ini. Apalagi di saat Perubahan Ketiga UU MK dilakukan, terdapat sejumlah Undang-Undang yang sedang diuji di MK, seperti UU KPK, UU Minerba, UU Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19, serta UU Cipta Kerja. Sejumlah kalangan pun menduga bahwa Perubahan Ketiga UU MK adalah bentuk barter politik dengan para hakim konstitusi yang kini sedang mengadili perkara pengujian Undang-Undang bermasalah.⁶⁵

Sejumlah kajian akademik yang terkumpul mencatat bahwa kelembagaan MK hari ini lebih membutuhkan beberapa penguatan seperti penambahan kewenangan untuk menerima

65 "Koalisi Sipil Tolak Revisi UU MK, Duga Ada Barter Kepentingan," *cnnindonesia.com*, 28 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3vAHYao>. Terakhir diakses pada 19 Juni 2021.

constitutional complaint,⁶⁶ *constitutional question*,⁶⁷ dan melakukan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap. Selain itu, perlu ada standar rekrutmen hakim konstitusi yang berasal dari tiga lembaga (DPR, presiden, dan Mahkamah Agung), penguatan pengawasan dan dewan etik MK, aturan terkait kepatuhan terhadap putusan MK (*constitutional obedience*) serta sanksi jika putusan MK tidak dilaksanakan; juga pengkompilasian peraturan terkait hukum acara MK yang masih terpecah selama ini ke dalam Undang-Undang. Akan tetapi, kebutuhan-kebutuhan tersebut justru sama sekali tidak terakomodasi dalam Perubahan Ketiga UU MK.

Selain persoalan dugaan barter politik dan tidak terpenuhinya kebutuhan kelembagaan MK, masalah seputar Perubahan Ketiga UU MK juga terlihat dari segi formil pembentukan serta segi substansi sebagai berikut.

2.4.1. Catatan atas Proses Pembentukan Perubahan Ketiga UU MK

Setidaknya terdapat enam catatan terkait prosedur formil dalam Perubahan Ketiga UU MK yang terbagi ke dalam tiga tahapan pembentukan Undang-Undang.

66 Lihat: Achmad Edi Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional melalui Pengaduan Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 5, (Oktober 2011): 707-731. Tautan <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

67 Lihat misalnya, Hamdan Zoelva, "Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 19 No. 1, (Juni 2012): 152-165.

a. Tahap Perencanaan

PENYELUNDUPAN HUKUM DENGAN DALIH MENINDAKLANJUTI PUTUSAN MK

Saat pengesahannya pada 28 September 2020, salah satu yang menjadi sorotan publik adalah tidak masuknya revisi UU MK dalam Prolegnas jangka menengah 2020–2024. Padahal, jika merujuk Pasal 16, Pasal 17, Pasal 20, dan Pasal 45 UU PPP, ketentuan tersebut mewajibkan setiap pembentukan Undang-Undang masuk melalui proses perencanaan dalam Prolegnas.

Prolegnas sendiri dibagi dua, yang bersifat *longlist* untuk jangka waktu lima tahun dan Prolegnas prioritas tahunan. Dalam tertib formal pembentukan Undang-Undang, semua Undang-Undang yang hendak dibahas ataupun disetujui DPR bersama presiden harus terlebih dahulu masuk dalam Prolegnas *longlist*, dan apabila hendak disahkan pada tahun tertentu, misalnya 2020, maka Undang-Undang tersebut harus masuk ke dalam Prolegnas prioritas 2020. Artinya, jika suatu Undang-Undang tidak tercantum dalam daftar Prolegnas prioritas, pengesahannya di tahun tersebut telah melanggar prosedur formal.

Revisi UU MK sendiri, meski tidak masuk ke dalam Prolegnas, diklaim oleh DPR dan presiden disahkan melalui jalur kumulatif terbuka, yakni menindaklanjuti Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011, 34/PUU-X/2012, dan 7/PUU-XI/2013. Meski dimungkinkan dalam Pasal 23 ayat (1) UU PPP, tetapi secara substansial klaim tersebut mengandung persoalan. Contohnya, terdapat enam butir materi perubahan dalam Perubahan Ketiga UU MK yang sama sekali tidak ditujukan untuk menindaklanjuti putusan MK tersebut. Keenam materi itu, yakni:

1. perpanjangan masa jabatan maksimal 15 tahun hingga usia pensiun, yaitu 70 tahun, yang diperuntukkan bagi hakim konstitusi yang saat ini menjabat;
2. peningkatan usia minimal menjadi hakim konstitusi, dari 47 tahun menjadi 55 tahun;
3. penghapusan periodisasi jabatan hakim;
4. perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK dari 2 tahun 6 bulan menjadi 5 tahun;
5. penambahan unsur satu orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum sebagai anggota Majelis Kehormatan MK;
6. syarat calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh Mahkamah Agung harus berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, sedang menjabat sebagai hakim tinggi, atau sebagai hakim agung.

Padahal, RUU kumulatif terbuka sebagai tindak lanjut putusan MK diharuskan memenuhi sejumlah syarat. *Pertama*, pencantuman dalam bagian konsiderans bahwa Undang-Undang yang dibentuk adalah bentuk tindak lanjut dari putusan MK. *Kedua*, muatan Undang-Undang hanya akan mengatur terbatas hal apa saja yang diputus oleh MK sebelumnya, atau dengan kata lain, tidak dibenarkan adanya penyimpangan ataupun perluasan dari apa yang telah diputus MK.⁶⁸

Sementara faktanya, selain tidak mencantumkan putusan MK dalam bagian konsideransnya, Perubahan Ketiga UU MK juga telah melampaui jauh dari apa yang diputus dalam tiga

68 Agil Oktaryal dan Kurnia Ramadhana, *Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi Menelitik Pengesahan Revisi UU KPK* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia dan Indonesia Corruption Watch, 2020), hlm. 17.

putusan MK yang menjadi dasarnya. Oleh karena itu, menempatkan revisi UU MK dalam daftar kumulatif terbuka tetapi proses pembentukannya tidak memenuhi kondisi-kondisi yang dipersyaratkan dapat dikatakan sebagai sebuah praktik penyelundupan hukum. Sehingga, klaim DPR yang mengategorikan Perubahan Ketiga UU MK sebagai daftar kumulatif terbuka adalah tidak tepat.

Selain itu, dasar dimasukkannya Revisi UU MK ke dalam daftar kumulatif terbuka yang diusulkan tahun 2020 adalah produk-produk putusan MK di tahun 2011, 2012, dan 2013. Terdapat rentang waktu yang sangat jauh antara putusan tersebut dengan pencantuman RUU Revisi UU MK dalam daftar kumulatif terbuka, sehingga perubahan pada tahun 2020 terbilang amat terlambat. Padahal, putusan MK sendiri bersifat final, mengikat umum (*erga omnes*), dan langsung dilaksanakan (*self-executing*) sesudah putusan dibacakan oleh hakim. Oleh karenanya, ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU PPP seharusnya dimaknai sebagai aturan untuk menindaklanjuti secara segera putusan MK yang baru diputus untuk mengharmonisasi peraturan dan mengakomodasi putusan MK sebagai konsekuensi dari koreksi dan tafsiran konstitusional yang diberikan oleh MK.

TIDAK MEMENUHI SYARAT “CARRY OVER”

Pasal 71A UU PPP membuka peluang bagi pembentuk Undang-Undang untuk melakukan “*carry over*” atau melanjutkan pembahasan RUU yang telah mulai dibahas tetapi belum disetujui pada periode sebelumnya, sehingga proses pembahasan tidak perlu diulang dari awal. Syarat utamanya, DIM harus

sudah mulai dibahas. Akan tetapi, terdapat dua kontradiksi dalam perencanaan Perubahan Ketiga UU MK.

DPR di satu sisi mengklaim bahwa pembentukan Perubahan Ketiga UU MK dilakukan sebagai tindak lanjut putusan MK, sementara di sisi lain, DPR juga menyebut bahwa pembentukan Perubahan Ketiga UU MK bisa berjalan cepat karena status UU ini adalah *carry over*. Padahal, kedua konsep tersebut berbeda dan tidak dapat disatukan. Setidaknya terdapat empat argumentasi mengapa Perubahan Ketiga UU MK tidak tepat dikatakan sebagai RUU *carry over*, yaitu sebagai berikut.

- a. Ketentuan *carry over* baru disahkan pada tahun 2019, melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sementara pencantuman Perubahan Ketiga UU MK pertama kali dilakukan dalam Prolegnas prioritas tahun 2016 dan 2017.
- b. Jika pun dikatakan sebagai *carry over*, Revisi UU MK semestinya telah terdaftar sejak awal di Prolegnas 2020-2024 karena komitmen *carry over* dan kesepakatan pembentuk Undang-Undang untuk melanjutkan pembahasan RUU yang belum selesai di periode sebelumnya. Faktanya, Revisi UU MK justru masuk di pertengahan jalan sebagai daftar kumulatif terbuka yang menunjukkan tidak adanya kesinambungan dan keberlanjutan dengan proses di periode sebelumnya.
- c. Tahapan yang dijalankan dalam pembentukan Revisi UU MK di tahun 2020 sama seperti membentuk suatu Undang-Undang baru sehingga tidak mencerminkan RUU yang berstatus *carry over*.

- d. Tidak adanya keberlanjutan, keterhubungan, dan kontinuitas juga terlihat dari pihak pengusul yang berganti. Pada Prolegnas prioritas 2016 dan 2017, draf RUU disusun oleh pemerintah sebagai pengusul, sedangkan Revisi UU MK tahun 2020 diusulkan oleh DPR.

b. Tahap Penyusunan

MELANGGAR ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK

Salah satu kewajiban dalam membentuk Undang-Undang adalah taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Pasal 5 UU PPP menegaskan tujuh asas yang harus dipedomani dalam membentuk suatu Undang-Undang: (1) kejelasan tujuan; (2) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (3) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; (4) dapat dilaksanakan; (5) kedayagunaan dan kehasilgunaan; (6) kejelasan rumusan; dan (7) keterbukaan. Ketujuh asas tersebut bersifat kumulatif, yang berarti, ketika satu saja dari asas itu dilanggar maka suatu Undang-Undang dapat disebut cacat formil dalam pembentukannya.

Sebagaimana dikatakan Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memiliki fungsi esensial sebagai patokan dalam pembentukan Undang-Undang. Beberapa fungsi itu, menurut Hamid, antara lain: (1) memberikan pedoman penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan; (2) bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan;

(3) dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian, agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud; (4) serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.”⁶⁹

Namun, proses pembentukan Perubahan Ketiga UU MK menunjukkan setidaknya terdapat empat asas yang dilanggar, yakni sebagai berikut.

ASAS KEJELASAN TUJUAN

Asas ini menghendaki adanya tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Dalam konteks revisi UU MK, tujuan seharusnya berkenaan dengan penguatan kelembagaan dan independensi MK. Namun, Perubahan Ketiga UU MK justru tidak menjawab persoalan kelembagaan yang selama ini dihadapi MK. Sebaliknya, revisi UU MK hanya terfokus pada isu perpanjangan masa jabatan dan kenaikan usia minimal hakim konstitusi yang tidak relevan dengan kebutuhan penguatan MK secara kelembagaan.

ASAS KEDAYAGUNAAN DAN KEHASILGUNAAN

Asas ini menginginkan setiap peraturan yang dibuat didasari kebutuhan serta manfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam hal ini, revisi UU MK harus berguna bagi MK secara kelembagaan. Namun, Perubahan Ketiga UU MK yang berfokus pada penambahan masa jabatan hakim tidak mencerminkan efektivitas dan efi-

69 Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 166.

siensi sebab pembentukannya tidak memiliki urgensi dan manfaat bagi perbaikan kelembagaan MK.

ASAS KEJELASAN RUMUSAN

Asas ini menyatakan bahwa setiap produk peraturan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa yang jelas dan mudah dimengerti, agar tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Namun, hal ini tidak tercermin dalam rumusan beberapa pasal dalam Perubahan Ketiga UU MK. Misalnya, Pasal 87 huruf a menyatakan bahwa ketua dan wakil ketua MK yang menjabat saat ini akan tetap menjabat hingga masa jabatannya berakhir.⁷⁰ Kalimat dalam ayat itu cenderung kabur karena frasa “masa jabatan” dapat dimaknai sebagai masa jabatan ketua dan wakil ketua, atau masa jabatan hakim konstitusi.

ASAS KETERBUKAAN

Asas ini menghendaki adanya keterbukaan sejak tahap perencanaan hingga pengundangan. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan masukan dalam pembentukan Undang-Undang. Namun, proses pembentukan Perubahan Ketiga UU MK telah mengingkari asas ini karena prosesnya tidak menyediakan kanal bagi partisipasi publik. Rapat pembahasan DIM diselenggarakan tertu-

70 Selengkapnya, Pasal 87 huruf a berbunyi: “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: a. Hakim konstitusi yang saat ini menjabat sebagai Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi tetap menjabat sebagai Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sampai dengan masa jabatannya berakhir berdasarkan ketentuan undang-undang ini;”.

tup dan dilaksanakan hanya dalam waktu tiga hari, sehingga menutup kesempatan masyarakat untuk memberikan masukan terhadap draf RUU.

Ketertutupan itu membuat masyarakat tidak mengetahui apa yang diperdebatkan oleh para anggota DPR dalam rapat DIM. Selain itu, DPR dan pemerintah tidak melaksanakan rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, ataupun sosialisasi untuk mendiseminasikan informasi kepada publik serta menampung saran-saran penyempurnaan. Dokumen-dokumen pembahasan, seperti DIM dan draf terakhir RUU, juga tidak tersedia dalam kanal-kanal informasi milik DPR dan pemerintah. Sikap DPR dan pemerintah yang tidak terbuka itu terkonfirmasi dalam temuan survei Litbang Kompas yang menunjukkan bahwa 75,8 persen responden mengaku tidak mengetahui adanya rencana revisi UU MK.⁷¹

TIDAK DIDUKUNG DENGAN NASKAH AKADEMIK YANG MEMADAI

Pasal 43 ayat (3) UU PPP mengharuskan setiap RUU dilengkapi dengan naskah akademik. Naskah akademik sendiri harus memuat analisis yang melatarbelakangi hal-hal yang hendak diatur serta proyeksi dampak pengaturannya. Selain itu, kajian akademis dalam naskah ini harus memadai dan sesuai zaman. Itu sebabnya, naskah akademik merupakan dokumen penting untuk menjustifikasi maksud dan tujuan pasal-pasal yang akan diubah atau dibentuk serta implikasinya.

71 Susanti Agustina, "Peluang Revisi Menggerus Citra MK", *kompas.com*, 5 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3sivd2q>. Terakhir diakses 18 Januari 2020.

Namun, Perubahan Ketiga UU MK dibangun dengan landasan naskah akademik yang tidak memadai. Naskah setebal 23 halaman itu tidak menjabarkan secara komprehensif analisis mengenai perubahan ketentuan dalam Perubahan Ketiga UU MK selain dari pasal-pasal tindak lanjut putusan MK, serta tidak mampu menjawab urgensi dilakukannya revisi atas ketentuan-ketentuan yang tidak terkait kelembagaan.

Seolah-olah dirumuskan untuk memenuhi formalitas syarat pembentukan Undang-Undang semata, naskah akademik Perubahan Ketiga UU MK mengandung sejumlah materi perubahan yang sama sekali tidak mencantumkan *legal reasoning*, antara lain, terkait materi: (1) pemberlakuan ketentuan perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi dan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK secara retroaktif atau mengikat hakim yang saat ini sedang menjabat; (2) perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK; (3) peningkatan usia minimal hakim konstitusi dari 47 tahun menjadi paling rendah 55 tahun; dan (4) penambahan syarat khusus bagi calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh Mahkamah Agung, yaitu sedang menjabat sebagai hakim tinggi atau sebagai hakim agung.

REVISI UU MK DIDASARKAN PADA UNDANG-UNDANG YANG SUDAH DINYATAKAN INKONSTITUSIONAL

Dasar hukum pembentukan Perubahan Ketiga UU MK salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Padahal, MK sendiri telah menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 inkonstitusional melalui Putus-

an MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tanggal 13 Februari 2014. Dalam putusan itu, MK memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

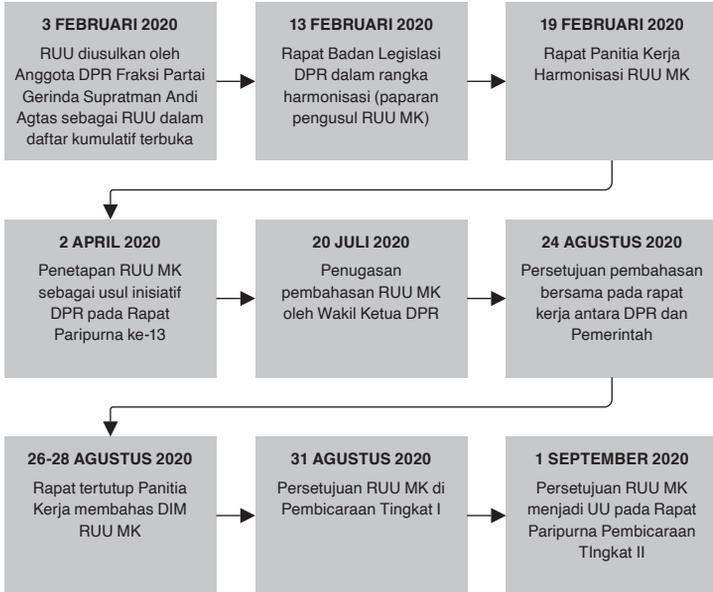
c. Tahap Pembahasan

Pasal 68 ayat (6), Pasal 88, dan Pasal 96 UU PPP telah mewajibkan pembentuk Undang-Undang untuk membuka pintu partisipasi dan mengakomodasi aspirasi publik dalam setiap tahap pembentukan Undang-Undang. Namun, DPR dan pemerintah melakukan proses pembahasan revisi UU MK secara tertutup tanpa melibatkan partisipasi publik. Tak hanya itu, dari segi durasi pun, proses revisi UU MK berlangsung amat cepat: hanya memakan waktu 7 hari sejak pembahasan dimulai hingga persetujuan bersama di rapat paripurna. Pembahasan DIM sendiri hanya berlangsung selama 3 hari (lihat Bagan 2.1).

Proses pembahasan di DPR yang tanpa hambatan tersebut seakan-akan menafikan adanya penolakan dari publik terhadap revisi UU MK. Sejumlah kelompok masyarakat sipil dan akademisi menyuarakan penolakan karena materi muatan revisi UU MK sarat benturan kepentingan, tidak substansial, dan mengandung potensi cacat formil. Namun, tak satu pun aspirasi itu dihiraukan oleh pembentuk Undang-Undang.⁷²

72 Aji Prasetyo, "Masyarakat Sipil Minta Presiden Tolak Revisi UU MK", hukumonline.com, 4 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dlbCe5>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021. Lihat juga: Ega Ramadayanti dan Ramos Adi Perisai, "Revisi Undang-Undang

Bagan 2.1 Proses Kilat Perubahan Ketiga UU MK



2.4.2. Catatan atas Materi Muatan Perubahan Ketiga UU MK

Dari sisi materiil, Perubahan Ketiga UU MK tidak menyentuh hal substansial yang berkaitan dengan penguatan kelembagaan MK. Sebagaimana telah diulas sebelumnya, substansi perubahan hanya berkuat pada syarat minimal usia hakim serta masa

Mahkamah Konstitusi: Praktik Barter Politik yang Nihil Substansi", fh.unpad.ac.id, September 2020. Tautan: <https://bit.ly/2PTkaQt>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021. Selanjutnya, lihat juga: Fana F. Suparman, "SETARA Institute Tolak Revisi UU MK yang Lemahkan Mahkamah Konstitusi", beritasatu.com, 17 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3x4g4Wm>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.

jabatan hakim, ketua, dan wakil ketua MK. Selain tidak relevan dengan kebutuhan penguatan kelembagaan, berbagai perubahan itu juga tidak memiliki dasar argumentasi yang memadai, yang antara lain akan dijabarkan sebagai berikut.

a. Batas Usia Minimal Menjadi Hakim Konstitusi dan Masa Jabatan Hakim Konstitusi

Perubahan Ketiga UU MK memberikan perubahan yang signifikan terhadap batasan usia menjadi hakim konstitusi dan masa jabatan hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (1) huruf c Perubahan Ketiga UU MK. Ketentuan itu mengubah usia minimal hakim konstitusi dari 47 tahun menjadi 55 tahun, menghapus periodisasi jabatan hakim konstitusi, dan memperpanjang masa jabatan hakim konstitusi hingga usia 70 tahun dengan maksimal masa bakti 15 tahun untuk seluruh hakim konstitusi yang sedang menjabat.

Peningkatan usia minimal hakim konstitusi sesungguhnya telah mengabaikan kebutuhan akan adanya regenerasi hakim konstitusi dan kesinambungan dari MK. Peningkatan batas usia juga akan mengakibatkan semakin terbatasnya orang-orang berkualitas yang dapat diseleksi menjadi hakim konstitusi. Selain itu, dalam naskah akademik, pembentuk Undang-Undang tidak menyediakan dasar argumentasi yang jelas untuk memilih angka usia 55 tahun tersebut. Angka itu muncul dalam pengaturan tanpa diuraikan rasionalisasinya.

DPR dan pemerintah berdalih, peningkatan usia merupakan faktor penting untuk menjaga profesionalitas, kebijaksanaan, dan kenegarawanan hakim konstitusi. Padahal, faktor

lain yang tidak kalah penting untuk menjaga ketiga aspek tersebut ialah faktor rekrutmen, pengawasan, dan penegakan kode etik yang ketiganya tidak masuk sebagai materi penguatan dalam revisi UU MK.

Selain itu, dengan usia minimal hakim konstitusi 55 tahun dan masa bakti hingga usia pensiun (70 tahun), diasumsikan hakim konstitusi dapat menjabat paling lama 15 tahun. Masa jabatan hingga 15 tahun itu dinilai terlampau panjang dan tidak sesuai dengan prinsip konstitusionalisme yang menghendaki adanya pembatasan kekuasaan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan. Limitasi kekuasaan hanya dapat dilakukan dengan mengatur masa jabatan hakim konstitusi secara proporsional, bukan justru memperpanjang masa jabatan.

b. Masa Jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK

Ketentuan masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK terdapat dalam aturan peralihan, yakni Pasal 87 huruf a Perubahan Ketiga UU MK, yang secara lengkap berbunyi:

“Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku: a. Hakim konstitusi yang saat ini menjabat sebagai Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi tetap menjabat sebagai Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sampai dengan masa jabatannya berakhir berdasarkan ketentuan undang-undang ini.”

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, frasa “sampai dengan masa jabatannya berakhir” menimbulkan ketidakpastian karena kata “jabatannya” dapat dimaknai merujuk kepada jabatan

sebagai hakim konstitusi atau sebagai ketua atau wakil ketua MK. Pasal ini dapat diartikan, ketua atau wakil ketua MK tetap menjabat menjadi ketua dan wakil ketua hingga masa jabatan sebagai hakim konstitusi berakhir.

Selain tidak jelas dalam perumusannya, pengaturan tersebut juga tergolong tidak etis karena akan menguntungkan hakim konstitusi yang sedang menjabat ketua dan wakil ketua MK saat ini, sehingga dapat mempengaruhi independensi peradilan. Terkait hal tersebut, Guru Besar Universitas Padjadjaran, Susi Dwi Harijanti, menyatakan bahwa upaya mengubah batas usia, gaji, dan persoalan terkait jabatan lainnya adalah salah satu cara dari kekuatan politik untuk mempengaruhi kekuasaan kehakiman. Selain bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, demokrasi konstitusional, dan prinsip konstitusionalisme, intervensi demikian juga menjauh dari moralitas berkonstitusi.⁷³

Pengaturan perpanjangan masa jabatan yang berpotensi menguntungkan hakim konstitusi tersebut juga tidak sejalan dengan kode etik hakim konstitusi. Dalam Peraturan MK Nomor 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi, prinsip pertama yang harus dimiliki hakim konstitusi ialah prinsip independensi yang merupakan prasyarat pokok terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan.

73 “Potensi Konflik Kepentingan di Balik Revisi UU Mahkamah Konstitusi?”, webinar diselenggarakan Pusat Studi Konstitusi (PuSaKO) Universitas Andalas pada 6 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gSsv02>.

Dalam penerapannya, prinsip independensi mengharuskan hakim konstitusi menjaga independensi dari pengaruh lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan lembaga-lembaga negara lainnya. Aturan yang menguntungkan jabatan berpotensi menimbulkan benturan kepentingan yang semestinya dihindari oleh hakim konstitusi dalam mencitrakan dan mempertahankan independensinya. Melalui Perubahan Ketiga UU MK, kekuasaan berupaya mengganggu independensi peradilan dengan bentuk intervensi yang tampak legal karena dilakukan melalui jalur legislasi.

2.5. UNDANG-UNDANG TENTANG BEA METERAI

Rancangan Undang-Undang tentang Bea Meterai (RUU Bea Meterai), yang disiapkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Meterai, sebenarnya sudah masuk ke dalam daftar Prolegnas 2015–2019.⁷⁴ Meski demikian, RUU Bea Meterai sendiri baru ditempatkan sebagai rancangan Undang-Undang prioritas tahunan pada 2017⁷⁵ dan Prolegnas Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015–2019. Status yang sama ditemui pula dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2018 dan 2019.⁷⁶ Namun demikian, RUU

74 Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 6A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015.

75 Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2017.

76 Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 dan Keputusan DPR RI Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi

Bea Meterai belum dibahas sama sekali dalam pembicaraan tingkat pertama.⁷⁷

Pada keanggotaan DPR periode 2019–2024, RUU Bea Meterai kembali diusulkan oleh pemerintah sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019–2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020–2024. Bahkan, RUU Bea Meterai masuk dalam prioritas 2020 berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020. Puncaknya pada 2020, RUU Bea Meterai dibahas hingga tuntas dan disetujui menjadi Undang-Undang dalam rapat paripurna 29 September 2020 dan diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai.⁷⁸

Pembahasan RUU Bea Meterai berjalan sangat singkat. Sejak rapat kerja Komisi XI dengan Menteri Keuangan digelar pada 24 Agustus 2020⁷⁹, telah dilaksanakan dua kali rapat panitia kerja (panja), pada 31 Agustus dan 1 September 2020,

Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

- 77 Mengacu kepada Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembicaraan tingkat I meliputi kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.
- 78 “DPR Sahkan RUU Bea Meterai, Tarif Jadi Rp10.000”, dpr.go.id, 29 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/2RLTLnY>. Terakhir diakses 8 Februari 2021. Lebih lanjut, infografis pembahasan RUU Bea Meterai lihat “Pembahasan RUU Bea Meterai Prioritas 2020”, antaranews.com, 27 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dD6WjJ>. Terakhir diakses pada 8 Februari 2021.
- 79 “Pemerintah-DPR Bentuk Panja Untuk Percepat Pembahasan RUU Bea Meterai”, medcom.id, 24 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dKVx1v>. Terakhir diakses pada 8 Februari 2021.

dengan agenda pembahasan DIM.⁸⁰ Komisi XI menetapkan pengambilan keputusan tingkat pertama RUU Bea Meterai dalam rapat kerja bersama pemerintah, yang diwakili oleh Menteri Keuangan, pada 3 September 2020.⁸¹ Dari sembilan fraksi, hanya Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang menolak RUU Bea Meterai. Mereka menilai kenaikan bea meterai berpotensi semakin melemahkan daya beli masyarakat dan menjadi beban baru bagi perekonomian, terutama akibat pandemi Covid-19.

Tidak banyak partisipasi publik yang terdokumentasikan dalam proses penyusunan dan pembahasan RUU Bea Meterai selain masukan yang diperoleh Komisi XI saat melakukan kunjungan kerja ke Universitas Padjadjaran di Bandung, Jawa Barat.⁸² Sejumlah akademisi yang hadir saat kunjungan kerja Komisi XI menyampaikan masukan terhadap RUU Bea Meterai. Masukan tersebut terkait penyesuaian jenis dokumen dan transaksi yang dikenakan bea meterai hingga kritik terhadap RUU Bea Meterai yang belum jelas menetapkan subjek dan objek pajak.

80 Mengingat RUU Bea Meterai diusulkan oleh pemerintah, maka DIM diajukan oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 68 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

81 "DPR dan Pemerintah Sepakati RUU Meterai Dibawa ke Paripurna", [dpr.go.id](https://bit.ly/2QK07Ci), 3 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/2QK07Ci>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.

82 "Komisi XI DPR RI Minta Masukan Unpad Terkait RUU Bea Meterai", [unpad.ac.id](https://bit.ly/3veeyyS), 18 Oktober 2018. Tautan: <https://bit.ly/3veeyyS>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.

2.5.1. Penyesuaian terhadap Zaman

Menelusuri dokumen naskah akademik, kita dapat mengidentifikasi latar belakang lahirnya RUU Bea Meterai. Pemerintah berpandangan bahwa keberadaan UU Bea Meterai 1985 sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Apalagi faktor ekonomi dan sosial mengalami perkembangan pesat selama 30 tahun lebih. Di sisi lain, di tengah kelesuan ekonomi akibat pandemi, pemerintah terus menargetkan optimalisasi sumber penerimaan negara salah satunya melalui perubahan tarif bea meterai.

Pemerintah beranggapan bahwa tarif bea meterai yang berlaku sudah tidak relevan dengan kondisi ekonomi saat ini. Pemerintah mengungkapkan bahwa Pendapatan Domestik Bruto (PDB) per kapita Indonesia terus mengalami peningkatan dalam beberapa tahun terakhir. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2018, PDB per kapita telah meningkat hampir delapan kali lipat sejak pemerintah menerapkan tarif bea meterai tertinggi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perubahan Tarif Bea Meterai dan Besarnya Batas Pengenaan Harga Nominal yang Dikenakan Bea Meterai.⁸³ Tahun 2000, PDB per kapita Indonesia berada pada angka Rp6,8 juta sementara PDB per kapita pada 2017 mencapai Rp51,9 juta.⁸⁴

83 "Ekonomi Indonesia Tumbuh 5,17 Persen", bps.go.id, 16 Februari 2019. Tautan: <https://bit.ly/2RW7R6v>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.

84 Agatha Olivia, "Rata-rata Pendapatan Penduduk Indonesia Setahun Rp 59 Juta", katadata.co.id, 5 Februari 2021, Tautan: <https://bit.ly/3v7asZB>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.

Terdiri dari 12 bab dan 32 pasal, pembahasan UU Bea Meterai tertuju kepada enam klaster pengaturan sebagai berikut.

1. Ketentuan objek dan non-objek yang mengalami perluasan definisi, yang terdiri dari dokumen dalam bentuk kertas dan elektronik serta penambahan objek berupa dokumen lelang dan transaksi surat berharga. Sebelumnya, UU Bea Meterai 1985 hanya mengatur objek atas dokumen dalam bentuk kertas sehingga diperlukan ketentuan yang menjangkau bea meterai pada dokumen elektronik.
2. Tarif bea meterai baru menjadi Rp10.000, menggantikan tarif yang berlaku saat ini yakni Rp3.000 dan Rp6.000. Kemudian batasan nilai dokumen yang memuat jumlah uang yang dikenai bea meterai sebesar Rp5.000.000 (lima juta rupiah).
3. Pengaturan saat terutang dan subjek pajak diperinci per jenis dokumen serta penyempurnaan administrasi pemungutan bea meterai dalam rangka memberikan kepastian hukum.
4. Cara pembayaran bea meterai dengan menggunakan meterai elektronik.
5. Pemberian fasilitas pembebasan dari pengenaan bea meterai atas dokumen tertentu yang diperlukan untuk kegiatan penanganan bencana alam, kegiatan yang bersifat keagamaan dan sosial, serta dalam rangka mendorong program Pemerintah dan melaksanakan perjanjian internasional.
6. Pemberlakuan sanksi, mencakup sanksi administrasi atas ketidakpatuhan dan keterlambatan pemenuhan kewajiban pembayaran bea meterai. Kemudian, sanksi pidana untuk mencegah terjadinya tindak pidana di bidang perpajakan dan tindak pidana pembuatan, pengedaran, penjualan, dan pemakaian meterai palsu atau meterai bekas pakai.

Tabel 2.4. Pembagian Enam Klaster Materi Muatan RUU Bea Meterai

No.	Klaster	Materi
1	Objek dan Non-Objek <i>(dibahas dan disepakati 27 Agustus 2019)</i>	<ol style="list-style-type: none"> a. Perluasan definisi dokumen objek bea meterai, meliputi dokumen dalam bentuk kertas dan elektronik. b. Penambahan objek berupa dokumen lelang dan dokumen transaksi surat berharga.
2	Tarif <i>(dibahas dan disepakati 17 September 2019)</i>	<ol style="list-style-type: none"> a. Penyesuaian tarif. b. Tarif tetap yang berbeda diatur dengan PP setelah berkonsultasi dengan DPR. c. Penyesuaian batas normal dokumen yang dikenakan bea meterai.
3	Saat Terutang <i>(dibahas dan disepakati 18 September 2019)</i>	Pengaturan saat terutang diperinci per jenis dokumen.
4	Subjek <i>(dibahas dan disepakati 18 September 2019)</i>	<ol style="list-style-type: none"> a. Pengaturan pihak yang terutang diperinci per jenis dokumen. b. Pengaturan mengenai pemungut bea meterai.
5	Cara Pembayaran	<ol style="list-style-type: none"> a. Cara pembayaran, termasuk penambahan media pembayaran berupa meterai elektronik dan surat setoran pajak. b. Pemeteraian kemudian.
6	Fasilitas <i>(dibahas dan disepakati 27 Agustus 2019)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembebasan bea meterai atas dokumen yang diperlukan untuk kegiatan: 2. penanganan bencana alam nasional; 3. bersifat keagamaan dan sosial; 4. mendorong program pemerintah; dan 5. pelaksanaan perjanjian internasional.

Sumber: "Pembahasan Revisi UU Bea Meterai Berlanjut", ddtc.co.id, 24 Agustus 2020.

Tautan: <https://bit.ly/3xhGP9B>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.

2.5.2. Antisipasi terhadap Risiko dan Kesiapan Infrastruktur Kebijakan

Langkah pemerintah merespons perkembangan ekonomi dan teknologi informasi melalui penyesuaian UU Bea Meterai dapat dipahami sebagai bentuk kesigapan secara politik legislasi. Namun demikian, pemerintah perlu pula mengantisipasi risiko yang dapat muncul dari adanya perluasan jenis dokumen yang dikenakan bea meterai, baik dari sisi daya dukung teknologi hingga tingkat keamanan. Apalagi di masa depan, transaksi ekonomi secara digital semakin marak.

Pemerintah mengusulkan pengenaan bea meterai untuk dokumen digital. Bea meterai untuk dokumen digital tidak hanya menggali potensi penerimaan, tetapi juga memberikan kepastian hukum untuk transaksi, perjanjian, kerja sama, atau hal sejenis lainnya yang selama ini dilakukan melalui platform digital. Untuk itu, pemerintah harus mempersiapkan aturan pengenaan bea meterai untuk dokumen digital secara jelas, dimulai dari mengidentifikasi dan menjelaskan jenis-jenis dokumen digital seperti apa saja yang dikenakan bea meterai. Pemerintah juga perlu menyiapkan skema pengawasan yang baik, karena mengawasi dokumen dan transaksi digital tentu membutuhkan pengawasan secara digital yang mumpuni.

Pengawasan yang ketat terhadap dokumen dan transaksi digital semakin menjadi keharusan yang tidak bisa ditawar karena UU Bea Meterai yang baru memberikan diskresi yang besar kepada pemerintah untuk menentukan lingkup keberlakuan bea meterai pada dokumen lainnya. Peluang ini diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf h yang akan ditentukan kemudian dalam Peraturan Pemerintah.

Aspek penegakan hukum juga menjadi perhatian dalam mengukur efektivitas UU Bea Meterai yang baru, terutama mencermati dampaknya bagi masyarakat. Sebagai konsekuensi hukum atas pernyataan ”demi kebutuhan masyarakat” dalam diktum ketiga konsiderans Menimbang, keberadaan dukungan sistem keotentikan adalah keharusan. Hal ini akan sejalan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan yang berfokus pada keotentikan karena setiap dokumen yang menggunakan meterai sebagai pendapatan negara selayaknya juga dapat dikatakan sebagai arsip negara.⁸⁵

2.6. UNDANG-UNDANG TENTANG CIPTA KERJA

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja lahir melalui metode yang belum dikenal secara formal dalam sistem legislasi Indonesia. Undang-Undang omnibus—metode baru itu—diperkenalkan oleh Presiden Jokowi dalam pidato inaugurasinya sebagai presiden ke-7 pada Oktober 2019. Perkenalkan istilah “omnibus” itu seperti datang dari ruang hampa. Publik mendadak diperkenalkan dengan metode omnibus untuk menyelesaikan hambatan usaha di Indonesia, tanpa didahului studi komprehensif yang menerangkan mengapa pendekatan itu yang dipilih.

85 Edmon Makarim, “Meterai dan Keotentikan Pembuktian”, *kompas.com*, 30 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gs3lKU>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.

2.6.1. Pelibatan Aparat Hukum dalam Sosialisasi

Sejak pertama kali presiden menyebutkan penggunaan metode omnibus hingga saat naskah RUU Cipta Kerja diserahkan kepada DPR pada 14 Februari 2020, sejumlah peristiwa yang tak lazim menyertai proses pembentukan sebuah Undang-Undang, terjadi. *Pertama*, keterlibatan Badan Intelijen Negara (BIN) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam proses sosialisasi materi RUU Cipta Kerja ke jaringan buruh.⁸⁶ *Kedua*, pernyataan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) Mohammad Mahfud MD tentang “salah ketik” Pasal 170 RUU Cipta Kerja yang berisi ketentuan yang membolehkan Peraturan Pemerintah mengubah Undang-Undang.⁸⁷

Terkait keterlibatan aparat penegak hukum dalam proses sosialisasi, tidak ada satu pun pejabat pemerintah yang mengakuinya secara terbuka, terlebih dalam kaitannya dengan upaya untuk mengubah sikap pemangku kepentingan yang selama ini kritis terhadap RUU Cipta Kerja. Sementara itu, terkait kesalahan ketik pada Pasal 170 dalam naskah yang sudah diserahkan kepada DPR, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian (Menko Perekonomian) Airlangga Hartarto justru menye-

86 “Penjelasan Menteri Ketenagakerjaan tentang Omnibus Law”, *Majalah Tempo*, (22 Februari 2020). Tautan: <https://bit.ly/3g8wKG1>. Terakhir diakses tanggal 14 April 2021.

87 Dian Erika, “Mahfud Sebut Salah Ketik di Draf Omnibus Law Cipta Kerja Hanya Satu Pasal”, *kompas.com*, 18 Februari 2020. Tautan: <https://bit.ly/32d6Ngm>. Terakhir diakses pada 14 April 2021. Lihat juga, “Diperbaiki di DPR, Salah Ketik Omnibus Law Tak Akan Direvisi”, *cnnindonesia.com*, 17 Februari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3uMwbFY>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.

but bahwa rancangan pasal itu sudah baik dan tidak perlu diperbaiki.⁸⁸

Dua peristiwa yang tak lazim tersebut menjadi indikasi adanya hasrat politik yang kuat dari pemerintah untuk menggolkan RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Terlebih lagi, Presiden Jokowi sempat menyatakan keinginannya agar DPR bersama pemerintah menyelesaikan proses pembahasan RUU tersebut dalam waktu 100 hari.⁸⁹

Ketika tahap pembahasan dimulai, upaya untuk mempersingkat tahapan pun dilakukan oleh DPR. Dalam rapat kerja perdana antara Badan Legislasi DPR dan pemerintah pada Selasa, 14 April 2020, misalnya, yang semula beragendakan penyepakatan jadwal penyusunan dan penyerahan DIM RUU Cipta Kerja, justru digunakan oleh pimpinan rapat untuk langsung membentuk panitia kerja (panja).⁹⁰ Padahal, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib mengatur bahwa DIM RUU harus dibahas terlebih dahulu di tingkat Badan Legislasi sebelum kemudian diserahkan kepada panja.

Ironisnya, hasrat politik yang kuat tersebut tidak berbanding lurus dengan keinginan pemerintah dan DPR untuk menjalankan proses pembentukan UU Cipta Kerja secara partisipatif. Bercermin pada kompleksitas materi dan jumlah 79

88 Rofiq Hidayat, "Pemerintah Diminta Menarik Draf RUU Cipta Kerja", hukumonline.com, 17 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3mWkZnH>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.

89 "Jokowi Minta DPR Tuntaskan Omnibus Law dalam 100 Hari Kerja", cnnindonesia.com, 16 Januari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gECFS1>. Terakhir diakses pada 15 Juni 2021.

90 "Pembahasan RUU Omnibus Cipta Kerja Langsung ke Panja: Partisipasi Terpangkas, Tata Tertib Diterabas", pshk.or.id, 19 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3q0yyDR>. Terakhir diakses pada 15 Juni 2021.

Undang-Undang yang direvisi, seharusnya pemerintah dan DPR menciptakan ruang partisipasi yang layak dan mudah diakses para pemangku kepentingan meskipun dalam situasi pandemi. Faktanya, proses penyusunan dan pembahasan dilakukan dengan terburu-buru dan tanpa melibatkan pemangku kepentingan yang beragam.⁹¹

Terbatasnya ruang partisipasi tersebut berkonsekuensi pada masifnya penolakan berbagai kalangan terhadap materi RUU. Namun, ketika mendapatkan tentangan pun, pemerintah dan DPR tetap tidak mengubah pendekatan mereka dalam membahas RUU ini. Sebagai contoh, penolakan kelompok buruh terhadap materi tentang ketenagakerjaan di dalam RUU Cipta Kerja hanya membuat Presiden Jokowi bersepakat dengan Ketua DPR Puan Maharani untuk menunda pembahasan isu tersebut. Namun, menjelang akhir tahap pembahasan, isu ketenagakerjaan kembali masuk ke dalam materi muatan RUU.⁹²

Lebih jauh, peta materi RUU Cipta Kerja yang mendapat penolakan masif dari publik dapat dilihat dalam Tabel 2.5.

Akan tetapi, kritik keras yang patut dialamatkan pada UU Cipta Kerja ini sebetulnya terletak pada pembiaran terhadap proses yang dilakukan dengan terburu-buru dan menyalahi prosedur sejak awal. Perdebatan soal perspektif mengenai berbagai aspek yang menjadi bagian pembahasan RUU Cipta Ker-

91 Rizky Argama, "Major procedural flaws mar the omnibus law," indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au, 9 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3uN44Hi>. Terakhir diakses pada 17 Juni 2021.

92 Ihsanuddin, "Jokowi Tunda Pembahasan Klaster Ketenagakerjaan RUU Cipta Kerja", kompas.com, 24 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dl7Cda>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Tabel 2.5. Materi UU Cipta Kerja yang Mendapat Penolakan

No.	Materi	Klaster	UU Asal
1.	Ketenagakerjaan a. Jam kerja b. Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) c. Upah Minimum	Ketenagakerjaan	UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
2.	Lingkungan a. Izin Lingkungan b. Batas Minimal Wilayah Hutan c. Partisipasi publik yang semakin terbatas dalam proses AMDAL.	Perizinan Berusaha	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah dengan UU No. 19 Tahun 2014.
3.	Perikanan dan Kelautan a. Penggunaan ABK Asing. b. Tata ruang pulau.	Perizinan Berusaha	UU No. 32 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana diubah dengan UU No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
4.	Sumber Daya Alam a. Izin hak pengelolaan mencapai 90 tahun. b. Aspek Pembangunan berkelanjutan yang tidak mendapatkan porsi. c. Bank Tanah	Perizinan Berusaha	UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
5.	Pendidikan a. Perizinan pendirian sekolah. b. Sertifikasi guru/pengajar.	Perizinan Berusaha	UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Sumber: "Pembahasan Revisi UU Bea Meterai Berlanjut", ddtc.co.id, 24 Agustus 2020.

Tautan: <https://bit.ly/3xhGP9B>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.

ja, sejak statusnya masih berupa naskah, kemungkinan dapat dituntaskan apabila pemerintah dan DPR sejak awal menjalankan prosedur dengan tertib.

Model pembahasan draf RUU Cipta Kerja yang disepakati antara pemerintah dan DPR adalah mengombinasikan penggunaan DIM dengan kluster isu berdasarkan alur materi yang ada di dalam naskah RUU. Tingkat kompleksitas tiap kluster isu dalam RUU Cipta Kerja berbeda-beda, demikian pula intensitas penolakannya. Isu ketenagakerjaan merupakan salah satu kluster dengan kompleksitas sekaligus intensitas penolakan yang tinggi.

Hingga proses pembahasan sampai pada kluster isu ketenagakerjaan, penolakan dari kelompok buruh masih tetap kuat. Pemerintah dan DPR kemudian bersepakat untuk mengundurkan waktu pembahasan isu tersebut selagi lobi dilakukan oleh Badan Legislasi terhadap beberapa elemen buruh. Meskipun berhasil ditunda beberapa pekan, tetapi pembahasan pada akhirnya tetap dilanjutkan dengan substansi pengaturan yang tidak berubah signifikan.⁹³

Di satu sisi, menunda pembahasan dengan pertimbangan dinamika eksternal menunjukkan adanya sikap responsif DPR dan pemerintah. Namun, hal itu juga menunjukkan perencanaan legislasi yang tidak matang. Contoh lain dapat dilihat pada agenda revisi UU Minerba. Dalam draf RUU Cipta Kerja, UU Minerba merupakan salah satu Undang-Undang yang direvisi. Namun, paralel dengan pembahasan draf RUU Cipta

93 Budiarti Utami Putri, "4 Poin Kesepakatan antara Buruh dengan DPR Soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja", *tempo.co*, 21 Agustus 2021. Tautan: <https://bit.ly/2OQgqP5>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Kerja, UU Minerba juga ikut direvisi oleh Komisi VII DPR dan diketok palu pada 12 Mei 2020.

Revisi sebuah Undang-Undang melalui dua proses secara paralel dalam masa sidang yang sama menunjukkan adanya tumpang tindih dalam agenda legislasi. Meskipun pendekatan multisektor dalam proses pembentukan Undang-Undang adalah suatu hal yang baik, tetapi dalam kasus revisi UU Minerba yang terjadi adalah inkonsistensi lantaran pembahasan tersebut dilakukan secara terpisah; satu dilakukan oleh Komisi VII dan yang lain oleh Badan Legislasi dalam kerangka RUU Cipta Kerja.

2.6.2. Kontroversi Perubahan Materi dan Pengabaian Prosedur

Kritik terkait metodologi tak hanya dialamatkan terhadap omnibus yang digunakan sebagai metode pembentukan RUU Cipta Kerja. Penggunaan *risk-based approach* atau analisis berbasis risiko sebagai pendekatan yang akan digunakan pemerintah sebagai landasan untuk menerbitkan izin lingkungan juga ditentang, baik oleh aktivis lingkungan maupun akademisi.⁹⁴

Terlepas dari efektivitas dan relevansinya sebagai sebuah pendekatan, mengintroduksi sebuah metode baru untuk isu yang signifikan--seperti persoalan lingkungan--menunjukkan bahwa pembentuk Undang-Undang tidak menghitung dampak

94 Yudistira Permana dan Rimawan Pradiptyo, "Perizinan Berbasis Risiko: Kerancuan Omnibus Cipta Kerja", *pukatkorupsi.ugm.ac.id*, 8 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/2Qu3D52>. Lihat juga, I W. Bayu Eka Pratama, "10 Model Perizinan Berbasis Resiko yang Penuh Resiko dalam UU Cipta Kerja", *mongabay.co.id*, 10 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3tmsXbM>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

negatif yang akan timbul pada saat Undang-Undang diberlakukan. Contoh-contoh terkait isu ketenagakerjaan, lingkungan, dan minerba di atas menjadi bukti bahwa kompleksitas materi RUU tetap tidak mengubah sikap pemerintah dan DPR untuk menyelenggarakan proses pembahasan menjadi lebih partisipatif.

Belum selesai dengan sejumlah isu bermasalah tersebut, materi soal perpajakan tiba-tiba masuk di beberapa hari terakhir masa pembahasan. Perubahan atas UU Pajak Penghasilan, UU Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, UU Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan, serta UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menambah jumlah regulasi yang direvisi, dari 79 menjadi 80 Undang-Undang. Hingga akhirnya, draf RUU Cipta Kerja disetujui menjadi Undang-Undang oleh pemerintah dan DPR pada 5 Oktober 2020.

Patut dicatat bahwa materi revisi empat Undang-Undang bidang perpajakan tersebut tidak berasal dari Naskah Akademik UU Cipta Kerja yang disampaikan pemerintah kepada DPR bulan Februari 2020. Materi itu berasal dari draf RUU yang berbeda, yakni RUU Ketentuan Umum dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian yang juga didesain dalam bentuk omnibus. Dengan demikian, kedua draf RUU itu sesungguhnya memiliki landasan sosiologis, filosofis, serta yuridis yang berbeda satu sama lain, sehingga sulit untuk menganalisis keduanya sebagai satu kesatuan dalam UU Cipta Kerja.

Dari segi kepatuhan terhadap asas-asas hukum pun, sejumlah materi dalam UU Cipta Kerja terbilang bermasalah. Beberapa indikator dasar pembentukan perundang-perundangan yang mensyaratkan partisipasi publik dan ketaatan terhadap

prinsip hukum umum, seperti peraturan yang lebih rendah tidak boleh mengatur peraturan yang lebih tinggi, terlihat dilanggar sejak tahap penyusunan hingga pembahasan.

Pelanggaran prinsip tersebut, misalnya, tergambar dalam Pasal 170 yang menyatakan bahwa presiden dapat membentuk Peraturan Pemerintah untuk mengubah Undang-Undang yang materinya bertentangan dengan UU Cipta Kerja. Contoh lain, Pasal 166 mengatur bahwa presiden dapat menerbitkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Peraturan Daerah. Padahal, mekanisme pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait uji materi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengabaian prinsip juga terjadi dalam konteks partisipasi publik. Rapat-rapat pembahasan yang bersifat terbuka hanya dapat diakses melalui akun milik DPR pada kanal media daring YouTube ataupun platform rapat virtual Zoom. Kedua jalur itu dipilih DPR untuk mengurangi mobilitas maupun interaksi fisik dalam situasi pandemi Covid-19. Namun, pilihan format pertemuan yang terbatas tersebut mengakibatkan semakin terbatas pula akses sejumlah pemangku kepentingan tertentu, misalnya kelompok penyandang disabilitas dan kelompok masyarakat adat, untuk dapat terlibat dalam proses pembahasan.⁹⁵

95 Alfian Putra Abdi, "UU Cipta Kerja Cermin Negara Tak Ramah ke Penyandang Disabilitas", *tirto.id*, 17 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3g89nwl>. Terakhir diakses pada 15 April 2021. Lihat juga, R. Yando Zakaria, "Omnibus Law untuk Masyarakat Adat", *Majalah Tempo*, edisi 7 Desember 2019. Tautan: <https://bit.ly/3wYn6vK>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Terlebih lagi, sejumlah rapat acap kali berlangsung tertutup dan dilaksanakan di ruang-ruang hotel, sehingga semakin menjauhkan proses pembahasan dari kalangan pemangku kepentingan yang sejatinya amat terdampak langsung dari UU Cipta Kerja. Ruang pelibatan yang sejak semula sudah terbatas, ditambah situasi pandemi, membuat proses pembahasan seolah-olah menciptakan dinding tinggi yang tak tertembus oleh mereka yang terpinggirkan.⁹⁶

Seakan-akan melengkapi proses penyusunan dan pembahasan yang mencederai prinsip-prinsip pembentukan Undang-Undang, pendekatan keamanan yang dilakukan aparat penegak hukum terhadap demonstrasi penolak RUU Cipta Kerja pun semakin tak terkendali.⁹⁷ Selain melakukan kekerasan terhadap demonstran di berbagai kota di Indonesia, aparat penegak hukum juga melakukan ancaman kepada pelajar yang turun ke jalan menolak RUU Cipta Kerja.⁹⁸

Pengabaian terhadap prosedur kembali terjadi menjelang persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR dan pemerintah tanggal 5 Oktober 2020. Seluruh Anggota Fraksi Partai Demokrat, yang bersama Fraksi PKS menolak menyetujui RUU itu, *walk-out* dari ruang sidang. Dalam situasi tidak tercapainya musyawarah mufakat seperti itu, Pasal 308 ayat (3) Peratur-

96 Abdi, *loc. cit.* Lihat juga, R. Yando Zakaria, "Omnibus Law untuk Masyarakat Adat", *Majalah Tempo*, edisi 7 Desember 2019. Tautan: <https://bit.ly/3wYn6vK>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

97 BBC News, "Omnibus Law: Demo tolak UU Cipta Kerja di 18 provinsi diwarnai kekerasan, YLBHI: 'Polisi melakukan pelanggaran', *bbc.com*, 9 Oktober 2020. Tautan: <https://bbc.in/3tk7pWd>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

98 Riyan Setiawan, "Cara Polisi & Pemerintah Ancam Pelajar yang Terlibat Demo Ciptaker", *tirto.id*, 16 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gcr268>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

an Tata Tertib DPR telah memberikan jalan keluar berupa mekanisme pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak. Namun, pimpinan rapat justru mengabaikan penolakan dan aksi *walk-out* tersebut dan tetap menyatakan bahwa DPR menyetujui RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.⁹⁹

2.6.3. Naskah yang Terus Berubah sebagai Cerminan Masalah

Tak jera dengan beragam pelanggaran prosedur sepanjang proses pembahasan, DPR dan pemerintah sekali lagi memperlakukan logika publik pada tahap pengesahan dan pengundangan. Naskah UU Cipta Kerja hasil persetujuan bersama yang diserahkan kepada presiden untuk ditandatangani mengalami perubahan versi beberapa kali, mulai dari jumlah halaman yang berbeda hingga isi pasal yang keliru. Dalam hitungan hari sejak RUU disetujui di rapat paripurna, kemudian ditandatangani presiden, hingga terakhir diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, setidaknya tiga versi naskah UU Cipta Kerja beredar di publik melalui media sosial Twitter dan aplikasi pesan instan WhatsApp.¹⁰⁰

Tak hanya soal jumlah halaman, kekeliruan isi pasal pun sempat ditemukan publik dalam salinan Undang-Undang No-

99 PSHK, "Pengesahan UU Cipta Kerja, Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi", pshk.or.id, 6 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3uPQBxH>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

100 Budiarti Utami Putri, "Naskah Omnibus Law Berubah Lagi Jadi 1.187 Halaman, Pasal 46 soal Migas Dihapus", tempo.co, 22 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/32tup0x>. Terakhir diakses pada 15 April 2021. Lihat juga, Lidya Julita S., "Kocak! Draf Omnibus Law: 1.028, 905, 1035 & 812 Halaman", cnbcindonesia.com, 13 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dhFrMk>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

mor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja setebal 1.187 halaman yang telah diunggah dalam laman resmi Sekretariat Negara, setneg.go.id. Rumusan Pasal 6, misalnya, mencantumkan rujukan Pasal 5 ayat (1) huruf a, sedangkan Pasal 5 sendiri tidak memiliki ayat. Selain itu, Pasal 175 ayat (5) tertulis merujuk pada ayat (3), yang ketika diamati seharusnya merujuk pada ayat (4). Persoalan salah merujuk pasal dan ayat dalam sebuah Undang-Undang bukanlah persoalan salah ketik belaka, melainkan kealpaan redaksional yang dapat berdampak pada makna, tafsir, maupun implementasi peraturan.

Rentetan kejanggalan dalam setiap tahap pembentukan tersebut seharusnya cukup menjadi bukti bagi Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa telah terjadi cacat prosedural dalam proses formal pembentukan UU Cipta Kerja.¹⁰¹ Lebih dari itu, semua prosedur yang sudah terlanggar oleh pemerintah dan DPR seharusnya cukup menjadi alasan bagi presiden untuk mundur selangkah. Presiden dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk menunda pemberlakuan UU Cipta Kerja serta mengulang proses legislasi dengan memastikan ketaatan pada prosedur yang diatur berdasarkan UU PPP, termasuk jaminan atas partisipasi publik dalam setiap tahapannya.

Sebuah Undang-Undang seharusnya dirancang sesuai kebutuhan nyata masyarakat dan berlandaskan pada bukti empirik. Oleh karenanya, keputusan untuk menggunakan metode omnibus yang tak dikenal dalam sistem perundang-undangan

101 Rizky Argama, "Pelanggaran Prosedur dapat Membuat UU Cipta Kerja Batal," hukumonline.com, 15 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/35AHwya>. Terakhir diakses pada 14 Juni 2021.

nasional seharusnya didahului dengan perbaikan manajemen legislasi secara mendasar dan menyeluruh. Jika hal itu tak dilakukan, yang terjadi adalah eksperimen berbuah catatan buruk sejarah legislasi dengan mengorbankan kepentingan hukum publik.

BAB 3

CORAK LEGISLASI ERA PANDEMI

3.1. TINJAUAN UMUM LEGISLASI 2020

BAGI SUATU NEGARA yang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi, negara hukum, dan hak asasi manusia, pembentukan Undang-Undang merupakan hal yang fundamental. Indonesia sebagai negara yang menjamin prinsip-prinsip tersebut di dalam konstitusinya, sudah seharusnya memposisikan pembentukan Undang-Undang seperti yang dikatakan Jean-Jacques Rousseau, yaitu sebagai kehendak umum dari rakyat.¹

Oleh karena itu, Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi yang isinya adalah kehendak umum dari rakyat. Undang-Undang dibentuk oleh lembaga politik, sehingga ia merupakan produk politik, dan karena itu pula, pembentukan Undang-Undang dipengaruhi oleh politik hukum pembentuknya.²

1 Tomy Michael, "Memaknai Pemikiran Jean-Jacques Rousseau tentang Kehendak Umum Menciptakan Keadilan," dalam prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu dan *Call For Papers* UNISBANK, 2016. Tautan: <https://bit.ly/2Uctocc>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.

2 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 123.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurutnya, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum: (1) tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada; (2) cara-cara apa yang dirasa paling baik untuk dapat dipakai mencapai tujuan tersebut; (3) kapan hukum itu perlu diubah dan bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan; serta (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.³

Pandangan tersebut menjadi dasar bahwa menilai substansi suatu Undang-Undang tidak dapat dilakukan hanya menggunakan perspektif disiplin ilmu yang berkaitan dengan Undang-Undang itu, tetapi juga harus mengamati politik hukum pembentukannya. Secara normatif, UU PPP menentukan lima materi muatan yang harus diatur dalam bentuk Undang-Undang: (1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; (2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (3) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan (5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.⁴

Sekadar menjadikan kelima jenis materi muatan berdasarkan UU PPP sebagai indikator, ketiga belas Undang-Undang

3 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cet. III, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 352-353.

4 Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

yang dihasilkan sepanjang 2020 dapat dikatakan memiliki substansi yang sudah sesuai dengan ketentuan normatif tersebut. Namun, sejauh apa suatu Undang-Undang dianggap berhasil menjawab kebutuhan hukum masyarakat, seharusnya dapat dinilai melalui tingkat penerimaan para pemangku kepentingan terhadap Undang-Undang itu.

Meskipun peraturan—sebagai sebuah kebijakan yang dibentuk oleh otoritas—tak akan mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak, Undang-Undang yang baik biasanya ditandai dengan rendahnya penolakan dari masyarakat. Itulah sebabnya, suatu proses legislasi hanya dapat menghasilkan produk legislasi yang berkualitas apabila dilakukan dengan mempertimbangkan aspirasi masyarakat.

Keenam Undang-Undang yang telah dibahas secara mendalam pada bab sebelumnya, secara garis besar, memiliki kecenderungan umum yang sama dalam hal substansi. Kecenderungan umum itu setidaknya dapat dibagi menjadi dua persoalan, yakni *pertama*, kesamaan bahwa seluruh proses legislasi yang terjadi sepanjang 2020 tidak menjadikan pandemi Covid-19 sebagai pusat pembahasan, dan *kedua*, hampir semua produk legislasi yang dihasilkan tahun lalu diajukan ke Mahkamah Konstitusi tak lama sesudah disahkan. Kedua hal itu akan diulas secara lengkap pada bagian ini.

3.1.1. Tidak Berfokus pada Penanganan Pandemi Covid-19

Fungsi legislasi yang dimiliki DPR seolah-olah absen dari upaya gotong-royong seluruh elemen negara ini dalam menangani pandemi. Tak satu pun RUU diusulkan DPR dalam rangka melindungi rakyat dari wabah Covid-19. Dua Undang-Undang

terkait Covid-19, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020⁵ dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020,⁶ diterbitkan oleh Presiden Jokowi dalam bentuk Perppu. Kedua Perppu itu pun sesungguhnya hanya menjadikan situasi Covid-19 sebagai dasar argumentasi sosiologis, tetapi pengaturan di dalamnya memiliki porsi yang dominan dalam persoalan ekonomi dan politik elektoral.

Meskipun legalitasnya dijamin oleh UUD 1945, keberadaan Perppu cenderung berbahaya bagi demokrasi karena proses pembentukannya yang hanya melibatkan satu cabang kekuasaan tetapi dapat mengubah atau membatalkan Undang-Undang. Sebagai lembaga penyeimbang, DPR seharusnya dapat menjalankan peran kritis terhadap kedua Perppu tersebut. Ironisnya, DPR terkesan hanya menjadi lembaga pemberi stempel dengan menyetujui kedua Perppu itu sesuai keinginan pemerintah.

Di luar itu, DPR seharusnya dapat berinisiatif mengusulkan pembaruan secara cepat dan terbatas terhadap sejumlah Undang-Undang yang bertalian erat dengan penanganan wabah. Misalnya, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yang sejak terbit belum satu kali pun diperbarui, atau Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang

5 Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

6 Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Kekarantinaan Kesehatan yang amat krusial sebagai panduan pemerintah dalam mengambil langkah segera mencegah penyebaran Covid-19.

3.1.2. Banjir Perkara *Judicial Review* Pasca-Pengesahan

Kecenderungan lain yang terjadi pada hampir semua Undang-Undang yang disahkan sepanjang 2020 adalah tingginya jumlah permohonan pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Dari 6 Undang-Undang, 5 di antaranya diperkarakan oleh berbagai pihak dalam kurun waktu antara 1 hingga 4 bulan sejak diundangkan. Hanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai yang hingga tahun 2020 berakhir tidak diajukan ke MK (lihat Tabel 3.1).

Meskipun potensi kerugian konstitusional warga negara yang ditimbulkan oleh ketentuan Undang-Undang tidak serta-merta membuktikan tingkat kualitas suatu Undang-Undang, tingginya jumlah permohonan pengujian yang diajukan menjadi sinyal bahwa tak sedikit anggota masyarakat yang menolak pengaturan dalam lima Undang-Undang tersebut, dan berharap MK dapat memberikan tafsir atau membatalkannya.

Banjir perkara di MK sebetulnya sudah dapat diprediksi sebelum lima Undang-Undang tersebut disahkan. Sejumlah RUU yang dibahas pada 2020 mendapatkan kritik hingga penolakan karena substansi yang bermasalah atau proses pembentukan yang tidak partisipatif. Sekadar merangkum apa yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, potensi pengajuan keberatan melalui jalur *judicial review* telah diperkirakan sebelumnya karena setiap Undang-Undang tersebut setidaknya memi-

Tabel 3.1. Perkara Permohonan Pengujian terhadap Undang-Undang yang Disahkan pada 2020

No.	Judul Undang-Undang	Tanggal Diund-dangkan	Tanggal Register Perkara	Nomor Register Perkara
1	UU No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi <i>Coronavirus Disease</i> 2019 (Covid-19).	18 Mei 2020	9 September 2020; 7 Juli 2020; 29 Juni 2020; 17 Juni 2020; 16 Juni 2020; 9 Juni 2020; 20 April 2020.	75/PUU-XVIII/2020 51/PUU-XVIII/2020 49/PUU-XVIII/2020 47/PUU-XVIII/2020 42/PUU-XVIII/2020 44/PUU-XVIII/2020 42/PUU-XVIII/2020 38/PUU-XVIII/2020 37/PUU-XVIII/2020 25/PUU-XVIII/2020 24/PUU-XVIII/2020 23/PUU-XVIII/2020
2	UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	10 Juni 2020	28 September 2020; 23 Juli 2020; 9 Juli 2020.	80/PUU-XVIII/2020 65/PUU-XVIII/2020 64/PUU-XVIII/2020 60/PUU-XVIII/2020 58/PUU-XVIII/2020
3	UU No. 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang	11 Agustus 2020	19 Agustus 2020.	69/PUU-XVIII/2020
4	UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	29 September 2020	12 November 2020; 9 November 2020; 27 Oktober 2020	103/PUU-XVIII/2020 100/PUU-XVIII/2020 97/PUU-XVIII/2020 96/PUU-XVIII/2020

No.	Judul Undang-Undang	Tanggal Diund-dangkan	Tanggal Register Perkara	Nomor Register Perkara
				95/PUU-XVIII/2020 91/PUU-XVIII/2020 90/PUU-XVIII/2020
5	UU No. 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai	26 Oktober 2020	-	-
6	UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	2 Novem-ber 2020	25 November 2020; 23 November 2020; 12 November 2020; 22 Oktober 2020	109/PUU-XVIII/2020 108/PUU-XVIII/2020 07/PUU-XVIII/2020 105/PUU-XVIII/2020 01/PUU-XVIII/2020 87/PUU-XVIII/2020

Sumber: Data diperoleh dari laman resmi Mahkamah Konstitusi, mkri.id, periode Januari-Desember 2020).

liki satu persoalan substansial, yang akan diuraikan secara singkat berikut ini.

- a. Perppu tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dikritik karena dianggap berpotensi melegalkan kekuasaan absolut presiden terhadap APBN, melemahkan fungsi pengawasan dan anggaran DPR, serta dikhawatirkan memberikan imunitas bagi pejabat-pejabat negara.⁷

7 Taufik Rahadian, Muhammad Iqbal (ed.), "PSHTN UI Nilai Perppu Corona Jokowi Berpotensi Langgar Konstitusi," kumparan.com, 12 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/2SYyGr4>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.

- b. Perubahan atas UU Minerba dikritik karena menghilangkan kewenangan daerah dalam kaitannya dengan penerbitan usaha pertambangan dan kontrak karya. Selain itu, ketentuan di dalamnya juga dinilai tidak mempertimbangkan dampak industri pertambangan bagi lingkungan hidup dan hak masyarakat adat.⁸
- c. Perppu tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dikritik karena keputusan pemerintah untuk melaksanakan pilkada serentak pada Desember 2020 dinilai bertentangan dengan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam rangka mencegah penyebaran Covid-19.⁹
- d. Perubahan Ketiga atas UU Mahkamah Konstitusi dikritik karena substansi yang tidak relevan dengan kebutuhan MK saat ini, yakni penguatan fungsi kelembagaan. Materi perubahan hanya berkisar pada persoalan perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi. Kalangan masyarakat sipil menduga telah terjadi barter politik antara pemerintah, DPR, dan MK, karena proses revisi UU MK dilakukan dengan terburu-buru dan dilakukan pada waktu yang tidak terlampau jauh dengan proses *judicial review* sejumlah Undang-Undang di MK.¹⁰
- e. UU Bea Meterai dikritik karena penyederhanaan bea meterai menjadi satu tarif berakibat pada kenaikan nilai bea meterai dan dikhawatirkan akan membebani masyarakat.¹¹

8 Della Syahni, "UU Minerba Ketok Palu: Jaminan Korporasi, Ancaman bagi Rakyat dan Lingkungan," mongabay.co.id, 13 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/34L5zKu>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.

9 Mimi Kartika, "Perppu Pilkada Digugat ke Mahkamah Konstitusi," republika.co.id, 9 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/3v0Y9h7>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.

10 I D.G. Palguna, "Menguji Mahkamah Konstitusi," koran.tempo.co, 19 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/34L62fl>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.

11 Katriana, Royke Sinaga (ed.), "Mengukur pro kontra RUU Bea Meterai," [antaranews](https://antaranews.com).

- f. UU Cipta Kerja dikritik karena banyak ketentuan di dalamnya dapat berdampak buruk terhadap kelestarian sumber daya alam, menghilangkan hak pekerja, serta mengancam hak-hak kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas, masyarakat adat, dan kelompok ekonomi lemah. Selain itu, Undang-Undang ini juga dikritik karena disusun dan dibahas dalam proses yang cenderung tertutup serta menggunakan metode omnibus, sebuah metode pembentukan peraturan yang tidak dikenal secara formal dalam sistem legislasi nasional.¹²

Dari kedua persoalan di atas, tak sulit untuk mengatakan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPR sepanjang tahun lalu didominasi oleh kehendak politik pembentuk Undang-Undang ke-timbang untuk tujuan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Praktik legislasi demikian, menurut Miriam Budiardjo, lazim digunakan pada negara dengan sistem totaliter yang meyakini bahwa pembentukan Undang-Undang tidak memerlukan peran aktif masyarakat; rakyat harus senantiasa berada di bawah kendali negara agar stabilitas di tengah masyarakat dapat terus terbangun.¹³

Apa yang dikatakan Miriam tersebut tergambar dalam situasi legislasi Indonesia beberapa tahun ke belakang. Saluran aspirasi masyarakat terhambat, terlihat dari proses pembentuk-

com, 7 Juli 2019 Tautan: <https://bit.ly/3vOsWia>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.

12 Deti Mega Purnamasari, "PKS Sebut UU Cipta Kerja Cacat Prosedur dan Substansi," *kompas.com*, 11 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3plGv6k>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.

13 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 159.

an Undang-Undang yang nyaris menutup seluruh pintu partisipasi, seperti UU Cipta Kerja dan Perubahan Ketiga atas UU MK. Tak jarang, yang terjadi kemudian adalah konversi dari aspirasi menjadi komplain; pemerintah dan DPR berdalih tak dapat menyerap semua aspirasi kemudian meminta masyarakat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang kepada MK. Jika pola itu terus dilanggengkan dan dianggap lazim, prinsip-prinsip negara hukum dan eksistensi demokrasi yang baru berusia dua dekade di negeri ini, akan semakin tergerus.

3.2. KARAKTER LEGISLASI PERIODE JOKOWI

Dalam presidensialisme Indonesia pasca-amendemen UUD 1945, fungsi legislasi tetap mengacu pada adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Namun, meskipun bukan pemegang kekuasaan legislatif, presiden tetap diberikan kewenangan untuk mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR untuk mencapai persetujuan bersama, serta mengesahkannya menjadi Undang-Undang.

Selain itu, ketentuan Pasal 22D UUD 1945 memberikan kewenangan membentuk Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kata lain, kinerja legislasi bukanlah persoalan mengenai satu lembaga negara atau satu cabang kekuasaan saja, tetapi juga berkaitan erat dengan peran presiden dalam menjalankan pemerintahan sekaligus mengaplikasikan kewenangan legislasinya.

Bagian ini akan mengulas dua isu dalam konteks pembentukan Undang-Undang yang patut disorot dari perjalanan enam tahun Presiden Jokowi menjabat.

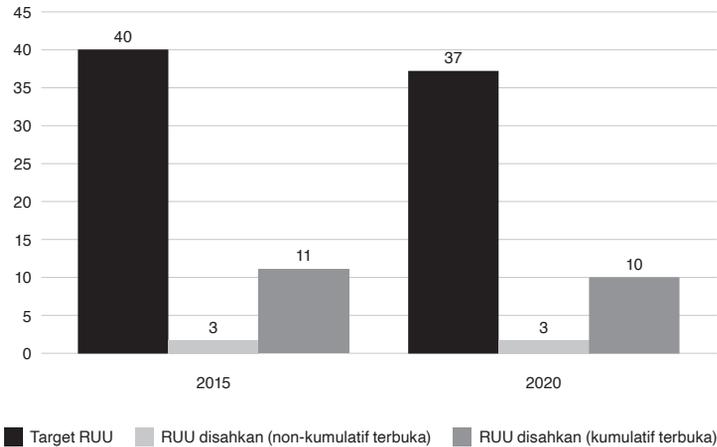
3.2.1. Tren Tahun Pertama: Target Ambisius, Capaian Minimal

Pemilu 2019 mengubah total konstelasi politik di parlemen. Pada jilid kedua pemerintahan Presiden Jokowi, partai pendukung pemerintah mendominasi dengan 349 kursi, atau sekitar 60 persen, dari total 575 kursi di DPR. Angka itu melonjak signifikan dibandingkan dengan situasi pada periode 2014–2019, ketika partai pendukung Presiden Jokowi yang tergabung dalam Koalisi Indonesia Hebat hanya menempatkan 208 anggotanya, atau sekitar 37 persen, dari total 560 kursi DPR.

Namun, perubahan komposisi tersebut tidak sepenuhnya tergambar pada hasil kinerja legislasi DPR, setidaknya ketika membandingkan capaian di akhir tahun pertama periode 2014–2019 dengan akhir tahun pertama periode 2019–2024. Jumlah RUU yang berhasil diselesaikan di kedua periode itu sama-sama rendah, jauh di bawah target dalam Prolegnas prioritas tahun tersebut. Pada 2015, dari daftar 40 RUU yang masuk dalam prioritas, hanya 3 RUU non-kumulatif terbuka yang berhasil diselesaikan. Jumlah yang sama persis juga diperoleh pada 2020 ketika DPR menetapkan target penyelesaian 37 RUU. Di luar itu, masing-masing sebanyak 11 dan 10 RUU kumulatif terbuka dihasilkan pada tahun pertama DPR 2014–2019 dan 2019–2024 (lihat Diagram 3.1).

Terlepas dari persoalan kualitas proses dan substansi dari produk legislasi yang dihasilkan, rendahnya kuantitas capaian pada 2015 dan 2020 memiliki faktor penyebabnya masing-masing. Tahun 2014–2015 merupakan tahun pertama Presiden Jokowi menjabat sekaligus periode transisi dari Presiden Susilo

Diagram 3.1. Capaian Jumlah RUU di Akhir Tahun Pertama Periode 2014-2019 dan Akhir Tahun Pertama Periode 2019-2024



Bambang Yudhoyono (SBY). Hal ini tentu turut memberikan pengaruh terhadap efektivitas kerja DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Sementara itu, pada 2019–2020, pandemi Covid-19 menjadi warna dominan dalam seluruh aspek kehidupan, termasuk dalam hal penyelenggaraan pemerintahan. Prolegnas prioritas 2020, yang telah ditetapkan pada Januari 2020 dengan target sebanyak 50 RUU, dievaluasi pada pertengahan tahun menjadi 37 RUU. Pengurangan target itu merupakan salah satu bentuk respons DPR bersama pemerintah untuk mengurangi beban pekerjaan legislasi agar dapat lebih berfokus pada penanganan Covid-19.

3.2.2. Perppu sebagai Jalan Pintas Kekuasaan

Aspek lain yang selalu menarik dibahas dalam hal kewenangan legislasi presiden adalah perihal pembentukan Perppu. Berdasarkan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, presiden berhak menetapkan Perppu dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa. Namun, dalam sistem demokrasi konstitusional, pembentukan Perppu seharusnya dibatasi karena ia dibentuk secara sepihak oleh presiden tetapi bersifat setara dengan Undang-Undang yang dibentuk secara demokratis oleh DPR. Fajrul Falaakh menyebutkan bahwa, dari sisi substansi, pengaturan Perppu mengandung ketidakpastian yang tinggi dan rentan ditafsirkan hanya menurut kepentingan pemerintah tanpa persetujuan DPR.¹⁴

Karena kerentanan tersebut, Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 mengharuskan adanya persetujuan dari DPR atas Perppu yang telah diterbitkan presiden. Namun, terdapat masa tenggang antara waktu diterbitkannya Perppu dengan proses persetujuan, sebab pasal itu juga menentukan bahwa persetujuan oleh DPR dilakukan pada masa persidangan yang berikut. UU PPP menjelaskan, yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Perppu diterbitkan.¹⁵

Sejalan dengan itu, MK dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 juga menambahkan sejumlah rambu bagi presiden

14 Ni'matul Huda, "Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, vol. 7 no. 5, Oktober 2010, hlm. 80. Tautan: <https://bit.ly/3h1MVnj>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

15 Penjelasan Pasal 52 UU PPP.

dalam membentuk Perppu. MK menentukan bahwa penerbitan Perppu harus memenuhi tiga kondisi: (1) adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; (2) adanya kekosongan hukum karena Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada atau tidak memadai; dan (3) kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan prosedur normal pembuatan Undang-Undang.¹⁶

Namun, pembatasan oleh MK yang ditujukan agar presiden lebih berhati-hati dan selektif dalam mengambil kebijakan darurat tersebut ternyata tidak membuat presiden menjadi enggan “mengobrol” Perppu. Hal itu terbukti dari jumlah Perppu yang terus bertambah meskipun sudah ada prasyarat kondisi yang ditentukan oleh MK. Pasca-Reformasi 1998, Presiden SBY menjadi presiden yang paling banyak menerbitkan Perppu, yakni 20 kali (lihat Diagram 3.2).¹⁷ Angka itu jauh di atas Presiden Jokowi yang hingga tahun keenam masa jabatannya telah menerbitkan 6 Perppu (lihat Tabel 3.2).

Dari jumlah yang terus bertambah itu, sebagian Perppu bahkan betul-betul tidak memenuhi ketiga prasyarat yang ditentukan MK. Salah satunya yang terjadi pada Perppu tentang pilkada yang diterbitkan Presiden SBY pada 2014.¹⁸

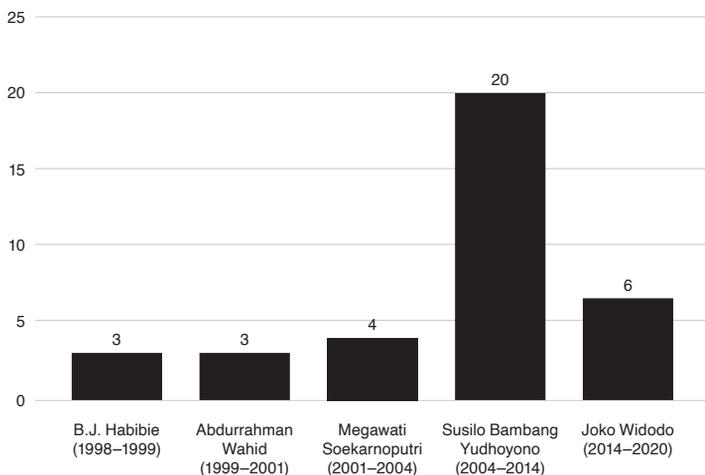
Saat itu, Presiden SBY menerbitkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 yang memuat mekanisme pilkada secara langsung. Perppu itu sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 22

16 Lihat Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, hlm. 19.

17 Tirta Citradi, “SBY Terbitkan 20 Perppu, Apa Jokowi Berani Rilis Perppu KPK?,” kumparan.com, 2 Oktober 2019. Tautan: <https://bit.ly/2T4Rplg>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

18 “Tolak Pilkada Lewat DPRD, Presiden SBY Terbitkan 2 Perppu,” setkab.go.id, 2 Oktober 2014. Tautan: <https://bit.ly/3wVnllq>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

Diagram 3.2. Jumlah Perppu yang Diterbitkan Presiden Pasca-Reformasi



Tahun 2014 yang mengatur pilkada tidak langsung. Langkah itu dinilai janggal oleh sejumlah pihak karena Undang-Undang yang dicabut melalui Perppu tersebut merupakan hasil persetujuan bersama antara presiden dan DPR satu minggu sebelumnya.¹⁹ Sehingga, muncul anggapan bahwa penerbitan Perppu itu tak lebih dari upaya Presiden SBY untuk meninggalkan citra baik—dengan cara memenuhi keinginan publik—sebelum ia mengakhiri masa jabatannya.²⁰

19 “Kontroversi UU Pilkada: Tolak Upaya Penyelamatan Citra yang Dilakukan Presiden SBY, Serahkan Kepada MK dan Pemerintahan Baru,” siaran pers PSHK, pshk.or.id, 1 Oktober 2014. Tautan: <https://bit.ly/3gV3NNT>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

20 Elisa Valenta Sari, “Perppu Dinilai Sebagai Produk Pencitraan SBY,” *cnnindonesia.com*, 4 Oktober 2014. Tautan: <https://bit.ly/3gSZHWj>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

Tabel 3.2. Perppu yang Diterbitkan Presiden Jokowi (Oktober 2014 s.d. Desember 2020)

No.	Judul Perppu	Tanggal Penerbitan
1	Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah ditetapkan menjadi UU No. 10 Tahun 2015	18 Februari 2015
2	Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak yang telah ditetapkan menjadi UU No. 17 Tahun 2016	25 Mei 2016
3	Perppu No. 1 Tahun 2017 tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan yang telah ditetapkan menjadi UU No. 9 Tahun 2017	8 Mei 2017
4	Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan yang telah ditetapkan menjadi UU No. 16 Tahun 2017	10 Juli 2017
5	Perppu No. 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi <i>Coronavirus Disease</i> 2019 (Covid-19) dan/ atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan yang telah ditetapkan menjadi UU No. 2 Tahun 2020	31 Maret 2020
6	Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang telah ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2020	4 Mei 2020

Dalam praktik, penafsiran atas terpenuhinya ketiga prasyarat kondisi tersebut tetap didasarkan pada subjektivitas presiden. Melihat praktik penerbitan Perppu di masa pemerintahan Jokowi maupun sebelumnya, langkah presiden menerbitkan Perppu lebih didasarkan pada pertimbangan politik diban-

dingkan pertimbangan hukum.²¹ Dua Perppu yang terbit pada 2020, misalnya, dibentuk dengan menjadikan situasi pandemi sebagai alasan kegentingan yang memaksa. Namun, substansi kedua Perppu itu tidak menyentuh akar persoalan yang menjadi kebutuhan hukum masyarakat di masa pandemi, yaitu penanganan bencana kesehatan masyarakat.

Substansi Perppu Nomor 1 Tahun 2020 lebih ditekankan pada aspek penggunaan anggaran negara dalam situasi krisis ekonomi akibat pandemi, dengan jaminan imunitas bagi pejabat pemerintah agar terhindar dari jerat hukum pidana dan perdata.²² Sementara itu, Perppu Nomor 2 Tahun 2020 difokuskan pada penundaan jadwal pelaksanaan pemungutan suara Pilkada 2020 demi mencegah infeksi Covid-19 menyebar lebih luas.²³ Dalam praktiknya, meskipun Perppu itu memungkinkan pilkada ditunda hingga 2021, penundaan hanya dilakukan selama tiga bulan dan proses pemungutan suara dilaksanakan pada Desember 2020 ketika kurva penularan Covid-19 belum melandai.

Ukuran subjektivitas presiden sebagai faktor utama penerbitan Perppu juga terlihat dalam kasus revisi UU KPK tahun 2019. Gelombang demonstrasi melalui gerakan #Reformasi-

21 Sabar Artiyono, Edmiraldo Nanda Nopan Siregar (ed.), "Melihat Perppu Kontroversial di Era SBY dan Jokowi," kumparan.com, 13 Oktober 2019. Tautan: <https://bit.ly/3dvLxsr>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

22 "Perppu penanganan virus corona: 'Imunitas absolut penguasa' gunakan uang negara Rp405 triliun tanpa bisa dituntut hukum, kata pegiat anti korupsi," bbc.com, 12 Mei 2020. Tautan: <https://bbc.in/3jbfMLu>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

23 "Perpu Pilkada: Tak Jawab Semua Kebutuhan Pilkada Ditengah Pandemi Covid-19," siaran pers Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, perludem.org, 6 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/2UtbiTg>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

Dikorupsi, yang salah satu tuntutananya adalah menolak perubahan UU KPK, berlangsung sepanjang September hingga Oktober 2019 dan berujung pada wafatnya tujuh orang demonstran.²⁴ Perubahan UU KPK akhirnya tetap dilakukan, dan berbagai kelompok masyarakat sipil dan akademisi kemudian mendesak Presiden Jokowi agar menerbitkan Perppu untuk membatalkan pemberlakuan revisi Undang-Undang yang dianggap melemahkan KPK tersebut.²⁵

Namun, desakan publik, demonstrasi yang memakan korban jiwa, hingga ancaman melemahnya pemberantasan korupsi, ternyata tidak cukup menjadi dasar pertimbangan bagi Presiden Jokowi untuk menyatakan adanya situasi genting dalam pemerintahan.²⁶ Presiden pada akhirnya menjawab desakan publik bukan dengan menerbitkan Perppu, melainkan dengan tidak menandatangani naskah revisi UU KPK;²⁷ sebuah langkah politis yang tak memiliki implikasi apapun di mata hukum, karena semua RUU yang telah disetujui presiden bersama DPR hanya perlu menunggu 30 hari untuk diundangkan dan mulai diberlakukan.

24 "Desakan akademisi untuk Perppu KPK dan Peluncuran #PitaHitamMelawan untuk Solidaritas Duka Meninggalnya 5 Demonstran terkait Aksi #ReformasiDikorupsi," siaran pers Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, ylbhi.or.id, 14 Oktober 2019. Tautan: <https://bit.ly/2TXG9Hs>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

25 Ameidyo Daud Nasution, "Korupsi Hambat Ekonomi, 85 Ekonom Desak Jokowi Terbitkan Perppu KPK," *katadata.co.id*, 17 Oktober 2019. Tautan: <https://bit.ly/2UC6fjD>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

26 Ihsanuddin, Fabian Januarius Kuwado (ed.), "Presiden Jokowi Pastikan Tak akan Menerbitkan Perppu KPK," *kompas.com*, 1 November 2019. Tautan: <https://bit.ly/3wY9G2r>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

27 "Jokowi Disebut Tak Tandatangani UU KPK Baru," *cnnindonesia.com*, 18 Oktober 2019. Tautan: <https://bit.ly/3gT1V8k>. Terakhir diakses pada 25 Juni 2021.

Pada akhirnya, Perppu justru sering kali dibentuk dengan porsi pertimbangan politik yang lebih besar ketimbang pertimbangan hukum. Alih-alih digunakan sebagai instrumen hukum darurat untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang mendesak, fungsi Perppu seolah-olah bertransformasi menjadi jalan pintas untuk melegitimasi kekuasaan.

BAB 4

PARLEMEN, DEMOKRASI, DAN KORUPSI DALAM PANDEMI

4.1. COVID-19 DAN LAHIRNYA UNDANG-UNDANG KONTROVERSIAL

Pandemi Covid-19 tak menghentikan berbagai aksi unjuk rasa buruh, mahasiswa, dan kelompok masyarakat sipil lainnya sejak awal hingga akhir 2020 lalu. Tak hanya di Jakarta, aksi massa juga terjadi di Surabaya, Yogyakarta, Medan, Malang, Pekanbaru, Makassar, dan kota-kota lainnya.¹ Proses legislasi RUU Cipta Kerja yang diusulkan Presiden Jokowi menjadi pemicunya. Meski bertujuan menarik investasi masuk ke Indonesia, substansi yang diatur dalam RUU itu dinilai berpotensi menimbulkan permasalahan, terutama terkait perlindungan pekerja, lingkungan hidup, dan tata kelola pemerintahan.

Aksi unjuk rasa yang masif dan berlangsung selama berhari-hari tersebut dikhawatirkan memperparah kasus penularan Covid-19 di Indonesia. Desakan kepada DPR untuk menghentikan pembahasan RUU Cipta Kerja sebenarnya juga sudah sering disampaikan agar unjuk rasa besar tidak terjadi meng-

1 Addi M Idhon, "Demo Hari Ini Tolak Omnibus Law: Kronologi, Daftar Lokasi, Penyebab", *tirto.id*, 8 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/2T1kZrg>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.

ingat besarnya gelombang penolakan di masyarakat. Namun, DPR dan pemerintah bersiteguh melakukan pembahasan, bahkan dilakukan nyaris tanpa jeda dengan memanfaatkan masa reses, dan berujung pada persetujuan bersama RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang tanggal 5 Oktober 2020.

RUU Cipta Kerja bukan satu-satunya RUU yang menimbulkan kontroversi di tengah-tengah pandemi. Masih ada beberapa RUU lain yang juga menuai reaksi keras dari masyarakat. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) di awal masa pandemi sudah mengingatkan DPR agar lebih memfokuskan pelaksanaan fungsi-fungsinya, baik legislasi, pengawasan, maupun anggaran, pada upaya penanggulangan Covid-19.² Fraksi Rakyat Indonesia—koalisi sejumlah organisasi masyarakat sipil, organisasi buruh, dan organisasi kemahasiswaan—menuntut agar kerja DPR lebih difokuskan pada pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran untuk mengoptimalkan penanganan Covid-19.³

Namun, desakan-desakan tersebut tidak membuat DPR menunda agenda legislasi guna berkonsentrasi mengawasi penanganan Covid-19. Terhitung sejak diumumkannya pasien Covid-19 pertama di Indonesia pada Maret 2020, agenda legislasi tetap dijalankan oleh DPR dan pemerintah dalam situasi pandemi meskipun memicu kritik dari berbagai kalangan.

2 “DPR Harus Tetap Menjalankan Perannya dengan Memanfaatkan Teknologi”, pshk.or.id, 26 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3z6s7U4>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.

3 Fraksi Rakyat Indonesia, “Rakyat Indonesia Mendesak DR RI Menghentikan Fungsi Legislasi, Fokus Laksanakan Fungsi Anggaran dan Pengawasan”, elsam.or.id, 30 Maret 2021. Tautan: <https://bit.ly/3gaYAZP>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.

Sepanjang 2020, setidaknya terdapat empat RUU kontroversial yang akhirnya disahkan menjadi Undang-Undang, yakni Perubahan atas UU Minerba, Perppu Kebijakan Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19, Perubahan Ketiga atas UU MK, dan UU Cipta Kerja.⁴

Revisi UU Minerba mendapatkan penolakan karena memberikan kewenangan pengelolaan izin tambang bagi pemerintah pusat, yang sebelumnya dipegang pemerintah daerah. Selain itu, proses pembahasannya dinilai tidak transparan dan tidak akuntabel. RUU Minerba merupakan salah satu RUU *carry over* yang diluncurkan dari periode 2014–2019, sehingga pembahasan yang sudah dilakukan pada akhir periode lalu dapat dilanjutkan pada periode ini tanpa harus mengulang dari awal. DPR memulai pembahasan RUU Minerba pada Maret 2020, dan dalam waktu kurang dari tiga bulan, DPR bersama pemerintah menyetujuinya menjadi Undang-Undang pada Mei 2020.⁵

Seperti UU Minerba, Perppu Kebijakan Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19 juga menimbulkan penolakan, baik dari masyarakat maupun anggota DPR. Di internal DPR, Fraksi PKS menilai Perppu itu melanggar konstitusi karena memberikan kewenangan penganggaran yang sangat besar kepada presiden dan mereduksi fungsi anggaran DPR.⁶ Kemudian,

4 “Omnibus Law Ciptaker, RUU Kontroversial ke 4 di Era Pandemi”, cnnindonesia.com, 4 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3poYPLP>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.

5 Beni Kurnia Ilahi, “UU Minerba Aturan Oligarkis di Era Milenial”, cnnindonesia.com, 20 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3g9DZvH>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

6 Edi Suwiknyo, “Jadi Oposisi, Ini Alasan PKS Tolak Perppu No. 1/2020 Jadi Undang-Undang”, bisnis.com, 12 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pnayep>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

DPR dan presiden juga mengesahkan Perubahan Ketiga atas UU MK di tengah penolakan berbagai kelompok masyarakat sipil dan akademisi hukum. Substansi perubahan pun tak relevan dengan kebutuhan MK, khususnya dalam aspek kelembagaan, serta dibahas dalam waktu yang amat singkat tanpa partisipasi masyarakat.⁷

Undang-Undang kontroversial keempat adalah UU Cipta Kerja. Reaksi masyarakat atas RUU Cipta Kerja jauh lebih besar dibanding ketiga Undang-Undang sebelumnya. Perdebatan terkait substansi RUU yang disusun dengan pendekatan omnibus itu bahkan sudah terjadi sejak tahap penyusunan oleh pemerintah.⁸ Ketika masih dalam wacana, RUU Cipta Kerja sudah mendapat porsi yang istimewa secara politik, baik bagi presiden maupun DPR. Rencana pembentukan Undang-Undang ini sudah dicanangkan pada saat pidato pelantikan Presiden Jokowi, 2019 silam. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Yasonna Laoly menyebutkan, dalam Prolegnas prioritas tahun 2020, RUU Cipta Kerja diposisikan sebagai RUU “super-prioritas”.⁹ Pengistimewaan inilah yang mendorong DPR dan pemerintah tetap meloloskannya menjadi Undang-Undang di tengah penolakan besar dari masyarakat dan situasi nasional yang tak kondusif akibat pandemi.

7 Aida Mardatillah, “Revisi UU MK Dinilai Syarat Kepentingan Politik”, hukumonline.com, 29 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pm81AC>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.

8 M. Nur Sholikin, “Eksklusivitas Omnibus Law yang Super Prioritas”, pshk.or.id, 20 Februari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3z6ZOog>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

9 Agus Sahbani, “Pemerintah Super Prioritaskan Pembahasan Dua RUU Omnibus Law Ini”, hukumonline.com, 18 Januari 2020, Tautan: <https://bit.ly/3vYmmWn>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.

Selain empat Undang-Undang tersebut, masih ada satu Undang-Undang lain yang juga mendapatkan respons negatif dari masyarakat, yakni RUU Haluan Ideologi Pancasila (RUU HIP) yang disetujui menjadi RUU usul inisiatif DPR pada 12 Mei 2020.¹⁰ Dua organisasi keagamaan terbesar, Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama, menolak RUU tersebut karena substansinya ditengarai memberikan tafsir keliru yang dapat mendegradasi eksistensi Pancasila. Kuatnya penolakan masyarakat membuat pemerintah urung mengirimkan surat presiden untuk membahas RUU tersebut.¹¹

Potensi reaksi masyarakat atas sejumlah RUU bermasalah tersebut, khususnya RUU Cipta Kerja, semestinya sudah dapat diprediksi sejak awal. Sebelum pandemi pun penolakan atas wacana RUU Cipta Kerja sudah sangat kuat karena proses penyiapan di sisi pemerintah dilakukan secara tertutup. Ancaman unjuk rasa besar yang disampaikan oleh elemen mahasiswa dan organisasi buruh tampak tidak dipertimbangkan serius, baik oleh DPR maupun pemerintah. Sebaliknya, sejak akhir September 2020, proses pembahasannya justru dipercepat.

Rapat paripurna untuk menyetujui RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang juga dinilai janggal. Beredar informasi bahwa rapat akan dilaksanakan pada 8 Oktober 2020. Faktanya, pada 5 Oktober 2020, DPR tiba-tiba menyelenggarakan rapat paripurna untuk meloloskan RUU tersebut. Beberapa anggota DPR mengaku baru menerima undangan rapat 30

10 "RUU Haluan Ideologi Pancasila Disetujui Jadi Usul Inisiatif DPR", dpr.go.id, 12 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3fVbpzI>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.

11 "RUU HIP Bisa Sulut Konflik Ideologi yang Bikin Gaduh", nu.or.id, 11 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/3x6kpYI>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.

menit sebelum jadwal pelaksanaannya.¹² Kejanggalan berlanjut dengan masih ditemukannya sejumlah kesalahan pada naskah RUU Cipta Kerja pasca-persetujuan di rapat paripurna.

Selain memunculkan risiko buruk terhadap kesehatan masyarakat karena memicu aksi-aksi unjuk rasa yang menimbulkan kerumunan, pembahasan RUU kontroversial tersebut juga membatasi akses masyarakat untuk berpartisipasi. Pembatasan mobilitas di masa pandemi berdampak pada terhambatnya penyampaian aspirasi masyarakat, sementara akses informasi dan dokumentasi yang disediakan DPR selama proses pembahasan juga terbatas. Kondisi itu memperburuk relasi DPR dengan masyarakat dalam proses legislasi, khususnya terkait keterlibatan publik dalam pembentukan Undang-Undang. Banyak pihak lantas menilai DPR telah bekerja secara ugul-ugalan dalam proses legislasi.¹³

Sikap pemerintah dan DPR yang terkesan memaksakan penyelesaian sejumlah RUU mengindikasikan adanya kepentingan tertentu di luar persoalan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat yang seharusnya menjadi kewajiban mereka. Praktik legislasi ugul-ugalan yang mengabaikan prosedur formal dan membatasi partisipasi pemangku kepentingan menunjukkan perlunya upaya serius memperbaiki tata kelola proses legislasi. Selain itu, hal penting yang juga perlu dilakukan DPR sebagai lembaga perwakilan adalah membangun relasi yang

12 Vincent Fabian Thomas, "Skandal DPR dan Pemerintah Jokowi Mengesahkan RUU Cipta Kerja", *tirto.id*, 14 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/2T0pFhd>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

13 Ayomi Amindoni, "UU Cipta Kerja: Kesalahan 'fatal' pasal-pasal Omnibus Law akibat 'proses legislasi ugul-ugalan', apakah UU layak dibatalkan?," *bbc.com*, 3 November 2020. Tautan: <https://bbc.in/3jglxn8>. Terakhir diakses pada 27 Juni 2021.

lebih baik dengan masyarakat sebagai konstituen dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

4.2. PERAN DPR DALAM PENANGANAN PANDEMI

Setahun lebih pandemi Covid-19 melanda Indonesia. Realitas itu sudah sepatutnya mendapatkan perhatian semakin besar dari berbagai pemangku kepentingan. Elemen-elemen kenegaraan, termasuk DPR, perlu mengambil peran strategis agar dampak pandemi dapat segera dikendalikan. DPR perlu mengidentifikasi kebijakan yang bertujuan memobilisasi sumber daya guna mendukung upaya pemerintah mengatasi pandemi, dengan tetap berpedoman pada perlindungan hak asasi manusia dan cara-cara yang demokratis. Hal itu sejalan dengan pesan yang disampaikan Inter-Parliamentary Union (IPU) bahwa pada masa krisis seperti saat ini, beberapa negara tergoda untuk mengambil jalan pintas atas nama kedaruratan tetapi berisiko mengancam keberlangsungan praktik demokrasi.¹⁴

DPR mengklaim telah banyak membantu pemerintah mengurangi akibat buruk dari pandemi Covid-19. Secara bersamaan, melalui fungsi legislasi dan anggaran, DPR menyetujui Perppu Kebijakan Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19 menjadi Undang-Undang. Perppu itu kemudian menjadi dasar APBN Perubahan 2020 yang mengalokasikan dana Rp405,1

14 "Conference Report: Democracy and the Changing Role of Parliament in the Twenty-First Century", diselenggarakan oleh Inter-Parliamentary Union (IPU), 19-20 August 2020. Lihat juga: Fatah Hidayat Sidiq, "Godok RUU Cipker, DPR Dianggap Tak Bersimpati", *alinea.id*, 6 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/33f6SjY>. Terakhir diakses 4 Mei 2021.

triliun untuk penanganan krisis kesehatan, ekonomi, dan sosial akibat pandemi Covid-19.¹⁵

Pada fungsi pengawasan, DPR membentuk Tim Pengawasan Pelaksanaan Penanganan Bencana Pandemi Covid-19 (Timwas). Anggota Timwas berasal dari seluruh fraksi dan komisi yang diketuai Wakil Ketua DPR Bidang Kesejahteraan Rakyat, Muhaimin Iskandar. Timwas dibentuk untuk memastikan pelaksanaan penanganan pandemi Covid-19 yang dilaksanakan pemerintah dapat berjalan dengan efektif dan tepat sasaran dari aspek regulasi, kelembagaan, dan mitigasi bencana (lihat Tabel 4.1). Selain itu, sejumlah anggota DPR lintas fraksi berinisiatif membentuk Satuan Tugas Lawan Covid-19 (Satgas). Wakil Ketua DPR Sufmi Dasco Ahmad selaku koordinator menyatakan bahwa Satgas bertujuan untuk membantu pemerintah dalam percepatan penanganan Covid-19 di daerah-daerah.¹⁶

Pembentukan Timwas dapat dikatakan sejalan dengan aspirasi masyarakat yang menginginkan DPR lebih menitikberatkan fungsi pengawasan ketimbang legislasi. Pasalnya, dalam beberapa kesempatan, DPR kerap melaksanakan fungsi legislasi yang dianggap kontroversial dan kontraproduktif dengan kebutuhan masyarakat, salah satunya pembahasan RUU Cipta Kerja. Padahal, seharusnya DPR lebih mendahulukan pembahasan RUU yang memberikan ruang kebijakan terhadap penanggulangan bencana khususnya pandemi Covid-19.

15 Rakhmat Nur Hakim, "Jokowi Gelontorkan Rp 405,1 Triliun untuk Atasi Covid-19, Ini Rinciannya", *kompas.com*, 31 Maret 2021. Tautan: <https://bit.ly/3ekk2Sc>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.

16 "Kerja-kerja DPR di Tengah Pandemi Covid-19...", *kompas.com*, 5 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3aO1qcn>. Terakhir diakses pada 10 Februari 2021.

Tabel 4.1. Objek Pengawasan dan Hasil Evaluasi Timwas
Pelaksanaan Penanganan Bencana Pandemi Covid-19

No	Objek Pengawasan	Evaluasi
1.	Gugus Tugas Covid-19 (Keppres Nomor 7 Tahun 2020 yang diubah menjadi Keppres Nomor 9 Tahun 2020)	<p>a. Perlunya melibatkan rumah sakit swasta guna menampung besarnya jumlah pasien Covid-19.</p> <p>b. Memastikan paramedis menggunakan alat kesehatan yang memadai, serta mempercepat dan memperbanyak <i>rapid test</i>/PCR yang bertujuan untuk memetakan jumlah masyarakat yang terjangkit maupun mengisolasi pasien yang positif sehingga dapat memutus rantai penyebaran penyakit.</p>
2.	Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar/ PSBB (PP Nomor 21 Tahun 2020)	<p>a. Proses birokrasi penetapan PSBB yang rumit, yang harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Kesehatan. Untuk mendapatkan persetujuan, setiap pemerintah daerah harus memenuhi beberapa persyaratan, seperti jumlah kasus yang memadai dan kejadian penularan virus lokal di wilayah tersebut. Akibatnya, terdapat beberapa daerah yang mendapatkan penolakan atas permohonan mereka untuk menerapkan PSBB.</p> <p>b. Penerapan PSBB di Indonesia tidak berbasis data dan riset.</p> <p>c. Cara pemerintah mengkomunikasikan PSBB maupun pandemi Covid-19 banyak menuai kritik karena bahasa yang digunakan terlalu rumit dan tidak mudah dipahami masyarakat.</p>
3.	Perubahan APBN (Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dan Perpres Nomor 54 Tahun 2020)	<p>a. Pada sektor ekonomi, relaksasi kredit tidak berjalan secara merata. Pasalnya, relaksasi kredit dan pembiayaan seharusnya tidak diobral ke semua debitur dimana bank atau lembaga jasa keuangan non-bank tetap dituntut untuk memberikan relaksasi secara hati-hati dan penuh penghitungan manajemen risiko. Dengan demikian, relaksasi hanya diberikan kepada debitur yang punya rekam jejak baik dan sesuai dengan mekanisme penghitungan bank/lembaga jasa keuangan non-bank.</p> <p>b. Dalam sektor perpajakan, relaksasi fiskal berupa keringanan administrasi maupun beban perpajakan yang digelontorkan pemerintah untuk mengantisipasi kelesuan ekonomi akan semakin menggerus penerimaan pajak. Saat kontribusi ekonomi terhadap pajak menurun maka pemerataan beban pajak melalui strategi yang tepat sasaran semakin dibutuhkan.</p>

No	Objek Pengawasan	Evaluasi
		<p>c. Pengambil kebijakan menjadi kebal hukum jika dalam pelaksanaan Perppu ini terjadi maladministrasi seperti penyalahgunaan anggaran, pembiayaan yang tidak efektif dan efisien, penggelapan dana, dan sebagainya.</p> <p>d. Dalam hal penerimaan bantuan sosial, terdapat ketidaksinkronan data antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga penyalurannya tidak tepat sasaran.</p>

Sumber: Nabil Fiady, "Menguji Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah Terkait Kebijakan Penanganan Covid-19", kumparan.com, 12 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3sPFvrr>.
Terakhir diakses pada 10 Februari 2021.

Mengacu pada Prolegnas 2020–2024, sebetulnya terdapat dua RUU yang terkait penanganan pandemi, yaitu RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana—yang juga tercantum dalam daftar prioritas tahun 2020—dan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular. Namun, tak satu pun dari dua RUU itu sempat dibahas sepanjang tahun lalu. Seharusnya, pandemi yang telah menginfeksi lebih dari satu juta penduduk Indonesia hingga akhir 2020 lalu sudah cukup menjadi alarm darurat bagi DPR untuk menyegerakan revisi kedua Undang-Undang tersebut.

Di tengah pandemi yang belum menemukan titik akhir dan semakin berdampak terhadap kondisi sosial kemasyarakatan, DPR perlu mengambil langkah yang lebih strategis sebagai pelengkap langkah yang sudah diambil sebelumnya. Komisi-komisi yang membidangi kesejahteraan sosial, seperti Komisi VIII (bidang sosial, kebencanaan, pemberdayaan perempuan, dan perlindungan anak), Komisi IX (kesehatan), dan Komisi

X (pendidikan) dapat membentuk satu panitia khusus untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi dampak pandemi yang menimbulkan krisis berkelanjutan, khususnya yang menimpa kelompok lanjut usia, anak-anak, perempuan hamil dan menyusui, perempuan pekerja informal, dan pekerja migran. Kelompok-kelompok rentan tersebut berisiko tidak mendapatkan perhatian yang memadai dari pemerintah, bahkan terabaikan di antara program-program bantuan sosial dan penyesuaian alokasi APBN.

4.3. MENGURAI *CHECKS AND BALANCES* DALAM PROSES LEGISLASI DI INDONESIA

Berbicara mengenai proses pembentukan Undang-Undang dan peran lembaga-lembaga kekuasaan, tak akan lengkap jika tak membahas soal *checks and balances*. Ulasan mengenai cabang-cabang kekuasaan beserta kewenangannya yang memerlukan pengawasan dan perimbangan satu sama lain, sebagaimana ditulis oleh Ismail Sunny,¹⁷ Bagir Manan¹⁸, Jimly Asshiddiqie¹⁹, hingga Saldi Isra²⁰, akrab dengan akademisi dan praktisi yang menekuni isu hukum tata negara. Namun, popularitas istilah

17 Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta: Aksara Baru, Cetakan Ketiga, 1982.

18 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2003.

19 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

20 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

checks and balances tidak lantas tergambar dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam proses legislasi.

Kajian mengenai *checks and balances* dalam proses legislasi di Indonesia oleh Sulardi²¹ dan Al Atok²² misalnya, terbatas pada analisis pembentukan peraturan perundang-undangan secara teoretis berdasarkan konsep pembagian kekuasaan tanpa mengaitkannya dengan praktik legislasi yang berjalan di Indonesia. Selain itu, kajian yang ada juga tidak memunculkan dinamika politik pada masing-masing cabang kekuasaan yang dapat menggambarkan bagaimana *checks and balances* dijalankan. Oleh karena itu, penting bagi PSHK untuk menguraikan bagaimana mekanisme *checks and balances* tidak diaplikasikan secara optimal terhadap praktik legislasi di Indonesia.

4.3.1. Absennya Checks and Balances dalam Legislasi Masa Pandemi

Perlunya mekanisme *checks and balances* dalam tata kelola pemerintahan sering kali dikaitkan dengan konsep klasik pembagian cabang kekuasaan (*separation of powers*) yang diutarakan oleh Montesquieu. Alasannya, setiap cabang kekuasaan, terutama legislatif dan eksekutif, berkepentingan untuk meningkarkan pengaruhnya dalam pemerintahan, baik dengan mengikis kompetensi dari kewenangan badan lain, atau dengan

21 Sulardi, "Mewujudkan *Checks and Balances* dalam Penyusunan Undang-Undang", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 42, No. 2, 2013. Tautan: <https://bit.ly/3hgNJVk>.

22 Al Atok, "*Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang dengan Sistem Bikameral di 5 (Lima) Negara Kesatuan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 13, No. 3, 2016. Tautan: <https://bit.ly/3joBx81>.

memperluas kewenangannya untuk hal-hal yang tidak diatur secara spesifik dalam konstitusi.²³

Pergerakan cabang eksekutif dan legislatif terkait kewenangan mereka masing-masing telah memicu respons cabang kekuasaan lain, yakni cabang yudisial, yang menentang penguangan pengaruh relatif mereka. Upaya pengendalian timbal balik di antara kekuasaan pemerintah inilah yang saat ini kita kenal dengan *checks and balances*. Dalam kerangka konstitusional, peran dari lembaga yudisial adalah untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dengan cabang-cabang lain sekaligus meredam penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh cabang-cabang lain.

Checks and balances diwujudkan dengan jalan lembaga legislatif mengawasi arah kebijakan pemerintah, rancangan serta realisasi anggaran negara, dan dalam kerangka legislasi bersama lembaga eksekutif membahas suatu rancangan Undang-Undang. Rancangan anggaran negara dan Undang-Undang diimplementasikan oleh eksekutif dengan pengawasan oleh legislatif. Sementara itu, lembaga yudisial memutus perkara terkait pengujian suatu peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara eksekutif dan legislatif menentukan karakter politik nasional dan sistem politik yang lebih luas, khususnya jika dikaitkan dengan legislasi. Pembahasan bersama suatu RUU antara DPR dan pemerintah dapat menjadi salah satu batu uji bagaimana pelaksanaan *checks and balances* DPR

23 Nadia Fiorino dan Fabio Padovano, "Judicial Branch, Check and Balances and Political Accountability", makalah pada seminar yang diadakan oleh Center for Economics of Institutions of the University of Roma Tre and at the 2001 Annual Meeting of the European Public Choice Society, DOI: 10.1023/A:1022347908667.

terhadap pemerintah dalam legislasi. Bivitri Susanti dkk. mengartikan legislasi sebagai proses sekaligus produk; merupakan salah satu mekanisme dalam pengelolaan kenegaraan dan masyarakat. ²⁴ Oleh karena itu, legislasi semestinya mampu menggambarkan kekuatan-kekuatan yang memegang kemudi kekuasaan, arus ide yang dominan, hingga kepentingan politik yang ada, dan ke mana arahnya. ²⁵

Namun, legislasi yang berjalan akhir-akhir ini, khususnya pada periode kedua pemerintahan Presiden Jokowi, menunjukkan kuatnya dominasi eksekutif dibandingkan legislatif. Kondisi pemerintah yang didukung oleh mayoritas partai politik di DPR berpotensi mengikis fungsi kontrol DPR terhadap pemerintah. Namun, di lain pihak, presiden sebagai kepala pemerintahan tertawan dalam kepentingan partai politik pendukungnya di DPR. ²⁶

Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) mencatat absennya pelaksanaan mekanisme kontrol dari beberapa kondisi. ²⁷ *Pertama*, upaya partai koalisi yang membagikan kursi pimpinan kepada oposisi di parlemen. *Kedua*, proses pembahasan dan pengesahan suatu RUU sangat cepat tanpa menyerap aspirasi masyarakat secara optimal. Dalam pembahasannya, tidak tampak adanya perbedaan pendapat ataupun kritik

24 Bivitri Susanti dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*, Jakarta: PSHK, 2006, hlm. 14.

25 *Ibid.*

26 Kartika Saraswati, "Refleksi Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Legislasi", hukumonline.com, 2 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3aljydl>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

27 Sania Mashabi, "Formappi: DPR Sekarang Hampir Sama dengan Era Orde Baru", kompas.com, 25 Juni 2020. Tautan: <https://bit.ly/3e8oAul>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.

atas suatu RUU yang diajukan oleh pemerintah. DPR dinilai sebagai lembaga yang memberikan legitimasi atas kebijakan pemerintah tanpa menjalankan fungsi kontrol.

PSHK menyoroiti proses legislasi yang minim *checks and balances*, setidaknya, terhadap tiga Undang-Undang: (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Perppu Kebijakan Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19; (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Minerba; dan (3) UU Cipta Kerja.

Dalam mengatur kesiapan negara menghadapi pandemi Covid-19, Presiden Jokowi mengeluarkan suatu Perppu yang berfokus pada perekonomian. Perppu itu diterima oleh DPR secara aklamasi tanpa mempertimbangkan menguatnya kewenangan presiden terkait perubahan postur anggaran dalam APBN. Sementara itu, Perkumpulan Masyarakat Anti Korupsi Indonesia (MAKI), Yayasan Bintang Solo Indonesia 1997, dan tiga organisasi lainnya mengajukan permohonan uji materiil atas Perppu itu di MK.²⁸

Pemohon beralasan, Perppu tersebut tidak memenuhi parameter adanya “kegentingan yang memaksa” sebagaimana ditentukan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Selain itu, para pemohon juga menilai Perppu membuka peluang defisit anggaran di atas 3% Produk Domestik Bruto (PDB) tanpa menentukan batasan maksimalnya. Secara langsung, ketentuan itu akan membatasi daya ikat kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan APBN. Para pemohon

28 “Pemerintah Akui Sahkan Perppu Penanganan Covid-19 Menjadi Undang-Undang”, mkri.id, 20 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3tAHBMQ>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.

juga beranggapan bahwa ketentuan Pasal 27 ayat (1) Perppu membuka potensi tindak pidana korupsi.²⁹

Dari sisi DPR, Fraksi PKS menjadi satu-satunya dari sembilan fraksi di DPR yang menolak Perppu dengan alasan potensi pelanggaran konstitusi, yakni kekuasaan pemerintah dalam penetapan APBN yang mereduksi kewenangan DPR. Pasal 23 UUD 1945 mengatur bahwa kedudukan dan status APBN adalah Undang-Undang yang ditetapkan setiap tahun dengan mekanisme Rancangan APBN (RAPBN) dan harus diajukan presiden untuk dibahas dan disetujui oleh DPR. Presiden PKS Sohibul Iman meminta DPR tidak menjadi tukang stempel pada semua kebijakan pemerintah dan harus bersikap kritis dan rasional sebagai kekuatan penyeimbang pemerintah.³⁰ Kondisi itu, menurut Zainal Arifin Mochtar, menunjukkan matinya oposisi di parlemen.³¹

Tak jauh berbeda, dalam pembahasan RUU Minerba, proses yang berjalan juga menunjukkan tidak berjalannya fungsi *checks and balances*. RUU Minerba merupakan salah satu RUU yang dibahas dengan menggunakan mekanisme *carry over*. Namun, berdasarkan catatan rapat yang ada,³² mekanisme persyaratan *carry over* tidak terpenuhi karena pada periode DPR

29 *Ibid.*

30 Haryanti Puspa Sari, "PKS Nilai Perppu Covid-19 Berpotensi Munculkan Otoritarianisme", *kompas.com*, 23 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3efinNr>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

31 Zainal Arifin Mochtar, "Elegi Hukum dan Pemerintahan", *mediaindonesia.com*, 21 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3suNdH9>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021

32 Badan Legislasi DPR, "Kronologis Proses Penyusunan hingga Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara", *dpr.go.id*, 15 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3x70B80>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

2014–2019 DIM RUU itu yang disampaikan pemerintah belum pernah dibahas satu kali pun.

Tidak ketatnya pelaksanaan mekanisme kontrol dalam legislasi RUU Minerba diperparah dengan minimnya partisipasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembahasan yang dilakukan pada awal merebaknya pandemi Covid-19. Keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU Minerba merupakan amanat Pasal 22D UUD 1945 dan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).³³ Selain itu, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menyatakan bahwa apabila RUU diajukan oleh DPR, maka presiden dan DPD mengajukan DIM. Namun, dalam proses pembahasan RUU Minerba, DPD tidak menyusun dan menyampaikan DIM kepada DPR.

Tak lengkap menguraikan ketidakoptimalan pelaksanaan mekanisme *checks and balances* dalam proses legislasi tanpa menyebutkan perjalanan RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Secara gamblang, publik dapat melihat UU Cipta Kerja memuat substansi pengaturan yang tidak sesuai dengan judul, membentuk ratusan aturan delegasi yang bertentangan dengan semangat deregulasi, serta menyelipkan ketentuan perpajakan yang sebelumnya tidak pernah dibahas.³⁴

Dari sisi proses, kilatnya pembahasan, pelaksanaan rapat yang dilakukan di masa reses dan di luar jam kerja, serta tidak terpublikasikannya draf yang sedang dibahas, telah menutup

33 Ahmad Redi, "Menguji Konstitusionalitas UU Minerba", kontan.co.id, 15 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3e9eXfg>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

34 Nabila Jusuf, "Selain Cipta Kerja, ada tiga omnibus law lain yang menunggu disahkan. Apa layak diteruskan?", theconversation.com, 16 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3dwiuVG>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses legislasi.³⁵ Pemerintah dan DPR seakan-akan berlari sambil bergandengan tangan dalam memuluskan perjalanan RUU Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengabaikan luasnya penolakan masyarakat lewat berbagai medium: mulai dari diskusi, petisi, rilis media, hingga aksi unjuk rasa.

Proses legislasi ketiga RUU tersebut menunjukkan apa yang disebut Nancy Bermeo sebagai fenomena pembalikan demokrasi (*democratic backsliding*). Apabila di masa lampau penunggang-an pemerintahan lazim dilakukan melalui kudeta; beberapa waktu belakangan, proses penunggang-an dilakukan menggunakan institusi-institusi demokrasi dari aktor-aktor demokrasi itu sendiri.³⁶

4.3.2. Menumpu Legislasi pada Lembaga Yudisial

Pemerintahan di masa Soekarno dan Soeharto memberikan pelajaran bahwa legislator pernah dianggap lemah dan kerap disebut “tukang stempel” karena didikte oleh eksekutif.³⁷ Dalam sejarah Indonesia, gesekan kepentingan terkait kewenangan antar-cabang kekuasaan dan perlunya penentuan kewenangan yudisial, dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU

35 *Ibid.*

36 Bivitri Susanti, “Robohnya Demokrasi Kami”, majalah.tempo.co, 12 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3amIYHp>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

37 Kai Hauerstein, *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*, Hanns Seidel Foundation, 2019, hlm. 41-43.

Kekuasaan Kehakiman 1970), utamanya mengenai perjuangan merumuskan “negara hukum.”³⁸

Adanya tuntutan untuk mencabut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman 1964) merupakan titik awal dari perdebatan. Pada masa Demokrasi Terpimpin, pengadilan membuat Presiden Soekarno kesal karena beberapa hakim menolak didikte. Alasan lain, karena secara umum, hakim dan pengacara swasta tidak mendukung rezim dengan antusias.³⁹ Soekarno mencela prinsip *trias politica* yang banyak dirujuk oleh ahli hukum, yang menurutnya tak sejalan dengan prinsip Demokrasi Terpimpin yang dibangunnya.⁴⁰

UU Kekuasaan Kehakiman 1964 memungkinkan presiden untuk ikut campur dalam setiap tahap proses peradilan demi kepentingan nasional. Sementara itu, UU Kekuasaan Kehakiman 1970 sedikit revolusioner karena mengubah ketentuan itu dan memberikan jaminan hak bagi pihak-pihak yang berperkara. Namun, masalahnya, kebanyakan hakim Indonesia cenderung tidak memiliki rasa kemandirian secara fungsional karena sejarah perpolitikan yang ada, termasuk status hakim sebagai pegawai negeri yang berada di bawah menteri yang merupakan pembantu presiden.

Selain masalah kebebasan yudisial—yang lebih umum disebut sebagai kemerdekaan kehakiman—yang masih sangat

38 Daniel S. Lev, “Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian *Rechtsstaat*”, *Law & Society Review*, Vol. 13 No. 1 (Autumn, 1978), pp. 37-71. Tautan: <https://bit.ly/3drShaK>.

39 *Ibid.*, hlm. 49.

40 *Ibid.*, hlm. 50.

terbatas, masalah *judicial review* juga muncul. Pelaksanaan fungsi lembaga yudisial untuk melakukan peninjauan atas peraturan perundang-undangan untuk membentuk suatu landasan politik masih sangat abstrak dan tidak realistis. Usulan yang muncul adalah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudisial untuk menguji tidak hanya keabsahan formal Undang-Undang, tetapi juga konstitusionalitas substantif (hak pengujian materiil/*materiele toetsingsrecht*) dari setiap tindakan legislatif dan keputusan eksekutif yang diajukan ke pengadilan.

Pada 1966–1967, akademisi dan praktisi hukum sudah memunculkan diskursus mengenai keberadaan suatu peradilan konstitusi, atau peradilan administrasi, dan *judicial review* sebagai alat untuk membatasi kewenangan eksekutif.⁴¹ Dua dekade sebelumnya, Mohammad Yamin pernah mengajukan kewenangan pengujian materiil dilekatkan pada Mahkamah Agung dalam kerangka yang digunakan oleh Amerika Serikat. Namun, usulan itu ditolak oleh Soepomo yang pada saat itu dianggap sebagai ahli hukum yang paling berpengaruh.⁴²

Hingga akhirnya pada 2003, keberadaan peradilan khusus yang memiliki kewenangan menangani uji materi Undang-Undang terhadap konstitusi, memakzulkan presiden, memutus sengketa antar-lembaga negara, dan memutus sengketa pemilihan umum, dibentuk dalam wujud Mahkamah Konstitusi (MK). Tidak jarang, dalam memutuskan suatu pengujian Undang-Undang, MK membentuk pengaturan baru dengan me-

41 *Kebangkitan Semangat '66: Menjelajah Tracee Baru*, 1966, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dalam Daniel S. Lev, 1978, hlm. 58.

42 Lev., "Judicial Authority and...", hlm. 57.

nyebut suatu rumusan pasal sebagai inkonstitusional bersyarat.

Kajian Chien-Chih Lin terkait MK Indonesia menemukan bahwa “yudisialisasi politik”⁴³ berpotensi terjadi pada lembaga peradilan yang menangani isu-isu konstitusional.⁴⁴ Selain itu, proses pemilihan hakim yang ada pada MK yang dinominasikan oleh kombinasi cabang kekuasaan yang ada tampak sarat dengan nuansa politis. Tanpa adanya suatu mekanisme pengawasan yang dijalankan dengan baik, kekuasaan MK mungkin terkooptasi.⁴⁵ Otomatis, produk legislasi hasil penunggangan kepentingan melalui pembalikan demokrasi yang mengabaikan kepentingan publik akan tetap ada.⁴⁶

Sementara itu, pemegang kekuasaan yudisial lain, Mahkamah Agung (MA), juga memiliki fungsi melakukan uji materi peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang—termasuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah—terhadap Undang-Undang. Beberapa tahun terakhir, permohonan uji materiil terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara, kepala daerah, maupun menteri ke MA tercatat mengalami kenaikan.⁴⁷

Sayangnya, MA bukanlah institusi pembentuk hukum, sehingga kapasitas legislasi yang dimilikinya juga tidak sem-

43 Yudisialisasi politik merupakan istilah untuk menjelaskan ekspansi kewenangan pengadilan ke dalam arena politik. Fenomena yudisialisasi politik terjadi di banyak negara, tetapi ruang lingkup dan dampaknya bervariasi antara satu dengan yang lain.

44 Pan Mohamad Faiz, “Yudisialisasi Politik di Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Korea”, *Majalah Konstitusi*, No. 127, Edisi September 2017, hlm. 74-77.

45 Susanti, *Robohnya Demokrasi Kami...*, op.cit.

46 *Ibid.*

47 Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan 2018*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2019, hlm. 96.

purna.⁴⁸ Karena bukan lembaga legislatif, MA tidak punya banyak ruang untuk meminta masukan dari pemangku kepentingan atas persoalan yang perlu diatur.⁴⁹ Tidak ada ruang bagi publik, termasuk komunitas hukum, untuk berkontribusi dalam proses pengujian tersebut, selain memang sistem pendukungnya juga tidak memadai.⁵⁰

Proses uji materi di MA masih belum mengkomodasi prinsip transparansi lantaran pelaksanaan sidangnya yang tertutup. Pemohon hanya menyampaikan permohonannya secara tertulis, kemudian menunggu MA memutus permohonan itu dalam waktu yang tidak tentu.⁵¹ Padahal, keterbukaan menjadi asas dalam penyelenggaraan peradilan. Tujuannya adalah untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan serta untuk lebih menjamin objektivitas peradilan dengan mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang adil dan tidak memihak, sehingga menghasilkan putusan yang adil kepada masyarakat. Sudikno Mertokusumo menyebutkan, secara formil, asas itu memungkinkan masyarakat untuk melakukan kontrol sosial.⁵²

Belum lama ini, mekanisme kontrol lembaga yudisial dikritik karena tidak mencerminkan keberpihakan pada masyarakat di negara hukum. Dalam permohonan uji formil terhadap revisi

48 Binziad Kadafi, *Finality and Fallibility in the Indonesian Revision System: Forging the Middle Ground*, disertasi Tilburg University, 2019, hlm. 341-342.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*

51 M. Nur Sholikin, "Transparansi dan Akuntabilitas Sidang Judicial Review di MA", pshk.or.id, 17 Agustus 2015. Tautan: <https://bit.ly/3xajQQ2>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.

52 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2009.

UU KPK, MK memutuskan menolak seluruh permohonan yang diajukan oleh mantan pimpinan KPK, akademisi, advokat, dan pegiat antikorupsi. Dari sembilan hakim konstitusi, hanya satu hakim, Wahiduddin Adams, yang memiliki pendapat berbeda dalam memutus perkara permohonan ini. Sementara delapan hakim konstitusi lain menolak semua dalil pemohon dan menyatakan revisi UU KPK sudah sesuai prosedur yang berlaku.

Pertimbangan majelis dalam menolak permohonan uji formil UU KPK tidak secara cermat memuat analisis tentang prinsip dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan.⁵³ Majelis hakim tidak menganggap proses perencanaan dan pembahasan yang tertutup dan non-partisipatif sebagai sebuah cacat prosedural. Dalam putusannya, MK menilai bahwa revisi UU KPK telah dikonsultasikan dalam diskusi dan seminar yang dilakukan oleh perguruan tinggi. Namun, tidak ada analisis mengenai perdebatan dalam forum diskusi maupun gelombang penolakan dalam penyusunan revisi UU KPK. Hal itu menandakan bahwa MK hanya memaknai partisipasi secara formal, tanpa melihat substansi.⁵⁴ Masyarakat patut menyayangkan, penilaian atas prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan hanya didasarkan pada keterangan DPR dan presiden.⁵⁵

53 Bivitri Susanti, pernyataan dalam webinar “Memahami Putusan MK tentang *Judicial Review* atas UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang KPK”, 7 Mei 2021. Tautan: <https://bit.ly/3iiQCab>.

54 *Ibid.*

55 Nabila Jusuf, “KPK korban matinya kontrol lembaga peradilan terhadap kesewenangan pembentuk peraturan”, *theconversation.com*, 10 Mei 2021. Tautan: <https://bit.ly/3z5bBnh>.

Hakim Wahidudin menyatakan bahwa seluruh prosedur pembentukan Undang-Undang telah ditempuh secara formil, tetapi muncul persoalan konstitusi dan moral pada tiap tahapan prosedurnya. Fakta persidangan menemukan bahwa penyusunan revisi UU KPK dilakukan melalui penyelesaian DIM oleh presiden dalam waktu kurang dari 24 jam. Selain itu, dalam rumusannya, revisi UU KPK tidak hanya mengubah sebagian pengaturan, melainkan juga mengubah postur, struktur, dan fungsi lembaga KPK. Hal-hal tersebut pada dasarnya merupakan materi muatan pembentukan Undang-Undang baru, bukan Undang-Undang perubahan.⁵⁶

Praktik legislasi dalam revisi UU KPK—sebagaimana juga dapat dilihat dalam penyusunan UU Cipta Kerja—di mana pembentuk Undang-Undang secara serampangan melaksanakan penyusunan materi dengan singkat dan tidak partisipatif, seharusnya tidak terjadi di negara hukum yang menjunjung tinggi demokrasi. Praktik semacam itu jamak terjadi di negara dengan sistem totalitarian yang menganggap gagasan partisipasi masyarakat didasarkan pada pandangan elite politik bahwa rakyat perlu dibimbing dan dibina untuk mencapai suatu stabilitas.⁵⁷ Harapan masyarakat untuk melihat lembaga yudisial melaksanakan fungsi kontrolnya dari kesewenang-wenangan pembuat Undang-Undang luntur dalam uji formil revisi UU KPK.

Meskipun jika dibandingkan dengan eksekutif dan legislatif, kekuasaan yudisial merupakan kekuasaan yang paling

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

lemah,⁵⁸ keberadaan lembaga yudisial masih relevan dan penting sebagai upaya penyeimbang. Pengujian peraturan perundang-undangan seharusnya merupakan salah satu perwujudan mekanisme *checks and balances* yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan yudisial terhadap kewenangan eksekutif dan legislatif dalam proses legislasi. Sayangnya, aktor-aktor yang terlibat dan proses yang berjalan dalam uji materi peraturan perundang-undangan masih belum menunjukkan harapan atas titik keseimbangan dari mekanisme *checks and balances* yang diidamkan.

4.4. MENYOAL SANKSI DALAM PERATURAN KEPALA DAERAH

Pandemi Covid-19 tak hanya berdampak pada persoalan kesehatan, tetapi juga pada sektor ekonomi, sosial, budaya, keamanan, dan penyelenggaraan pemerintahan. Bagi Indonesia, relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam penanganan dampak Covid-19 menjadi persoalan tersendiri, utamanya dalam hal penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kesehatan.

Bersamaan dengan penetapan pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional, presiden membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19⁵⁹ untuk mengoordinasikan kapasitas pusat dan daerah dalam menangani pandemi. Salah satu ling-

58 Giri A. Taufik, "Pembatasan dan Penguatan Kekuasaan Kehakiman dalam Pemilihan Hakim Agung", *Jurnal Yudisial*, Vol. 7, No. 3, 2014. Tautan: <https://bit.ly/3jscdxZ>.

59 Dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019

kup kerja Gugus Tugas⁶⁰ adalah implementasi kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diberlakukan per wilayah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. PSBB sendiri diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (PP PSBB).⁶¹

Salah satu tindak lanjut dari kebijakan PSBB tersebut adalah penerapan adaptasi kebiasaan baru yang berpedoman pada Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2020 tentang Peningkatan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan dalam Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 (Inpres Protokol Covid-19). Melalui Inpres itu, presiden memerintahkan para gubernur, bupati, dan wali kota untuk menyusun dan menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) berupa Peraturan Gubernur (Pergub), Peraturan Bupati (Perbup), atau Peraturan Wali Kota (Perwal) sesuai lingkup kewenangannya, yang mengatur kewajiban masyarakat mematuhi protokol kesehatan disertai muatan sanksi terhadap pelanggaran penerapan protokol kesehatan.⁶²

Sejumlah kepala daerah menindaklanjuti Inpres tersebut dengan membentuk Perkada yang memuat sanksi mulai dari teguran lisan dan tertulis, kerja sosial, denda administratif, hingga penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan

60 Pada 20 Juli 2020, lembaga ini dibubarkan dan diganti dengan Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

61 Muhyiddin M., (Juni 2020), "Covid-19. New Normal. dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. 4(2): 240-252. DOI: <https://doi.org/10.36574/jpp.v4i2.118>.

62 Tri Wahyuni, "Efektivitas Peraturan Kepala Daerah Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Di Lingkungan Pemerintah Daerah," *Jurnal Administrasi Publik Puslatbang KMP LAN*, Vol. 16, No. 2, Desember 2020: 167-183. Tautan: <https://bit.ly/2SE0WQ4>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.

usaha. Terlepas dari efektivitasnya, bagi pemerintah daerah, Perkada semacam itu menjadi sumber pemasukan baru bagi daerah. Di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta misalnya, hingga September 2020, terkumpul dana sebesar Rp4,3 miliar yang berasal dari sanksi denda yang dijatuhkan terhadap 158 ribu orang atau badan yang melanggar protokol kesehatan.⁶³

Di luar hal tersebut, timbul pula pertanyaan mengenai sejauh apa sistem peraturan perundang-undangan Indonesia membolehkan pengaturan sanksi diatur dalam Perkada.

4.4.1. Kedudukan Perkada dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia

Pasal 7 ayat (1) UU PPP menyebutkan tujuh jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan hierarki, yakni:

1. UUD 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Perppu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

63 Febryan A, "Denda Pelanggar Protokol Covid Jakarta Capai Rp4,3 Miliar," *republika.co.id*, 13 September 2020, Tautan: <https://bit.ly/32soyZ6>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) UU PPP menyebutkan bahwa di luar ketujuh jenis peraturan perundang-undangan tersebut, dikenal pula jenis peraturan perundang-undangan lain yang dikeluarkan oleh badan, lembaga, atau pejabat pemerintah pusat, seperti Keputusan Presiden, Peraturan Menteri, dan Keputusan Menteri; maupun peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, seperti Pergub, Perbup, Perwal, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati, dan Keputusan Wali Kota.⁶⁴

Dengan demikian, Perkada termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Keberadaan Perkada juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri Produk Hukum Daerah).

Salah satu contoh Perkada yang diterbitkan sebagai tindak lanjut atas kebijakan pemerintah pusat terkait penanganan Covid-19 adalah Pergub DKI Jakarta Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dasar pembentukan Pergub itu adalah kewenang-

64 Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

an atribusi yang melekat pada Gubernur DKI Jakarta, sehingga tidak membutuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk memerintahkan pembentukannya.

4.4.2. Pencantuman Sanksi dalam Perkada

Sejumlah daerah menerbitkan Perkada terkait pelaksanaan PSBB yang memuat sanksi administratif di dalamnya. Provinsi DKI Jakarta sebagai episentrum penyebaran Covid-19 menjadi yang pertama mengatur hal tersebut melalui Pergub Nomor 33 Tahun 2020⁶⁵ dan Pergub Nomor 41 Tahun 2020.⁶⁶ Langkah itu kemudian diikuti oleh sejumlah provinsi, seperti Sumatera Barat, Jawa Barat, dan Gorontalo, serta sejumlah kota dan kabupaten di Jawa, Sulawesi, Kalimantan, dan Sumatera.

Perkada-perkada tersebut menjadikan setidaknya tiga regulasi utama sebagai rujukan, yakni Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (UU Wabah Penyakit Menular), Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (UU Kekarantinaan Kesehatan), dan PP PSBB. Terkait pengenaan sanksi, Pergub DKI Nomor 41 Tahun 2020 menyebutkan dalam konsideransnya bahwa sanksi atas pelanggaran PSBB, termasuk sanksi pidana, diterapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

65 Peraturan Gubernur tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

66 Peraturan Gubernur tentang Pengenaan Sanksi terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Namun, secara spesifik, sejumlah Perkada juga memuat ketentuan baru mengenai sanksi administratif, salah satunya berupa denda administratif (lihat Tabel 4.2). Hal itu sejalan dengan Inpres Protokol Covid-19 yang memerintahkan kepala daerah untuk menetapkan sanksi bagi pelanggar protokol kesehatan. Sesuai isi Inpres tersebut, jenis-jenis sanksi yang perlu ditetapkan dalam Perkada meliputi: (1) teguran lisan atau teguran tertulis; (2) kerja sosial; (3) denda administratif, dan (4) penghentian atau penutupan sementara penyelenggaraan usaha. Terkait hal tersebut, Ombudsman Republik Indonesia menyarankan agar ketentuan sanksi diatur dalam Perda, bukan Perkada. Kepala Perwakilan Ombudsman Jakarta, Teguh P. Nugroho, menyatakan bahwa sanksi merupakan pengurangan hak warga dan karenanya pengaturan mengenai sanksi harus dibentuk oleh pemerintah bersama lembaga perwakilan, dalam hal ini DPRD. Ia khawatir, aturan mengenai sanksi dalam Pergub tersebut akan sulit ditaati karena dasar hukumnya lemah.⁶⁷

Akan tetapi, merujuk pada UU PPP, pencantuman sanksi dalam jenis peraturan perundang-undangan manapun bukanlah hal terlarang. Lain halnya dengan ketentuan pidana. Pasal 15 ayat (1) UU PPP menyatakan bahwa ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota.⁶⁸ Artinya, ketentuan yang memuat sanksi administratif pada dasarnya tidak dilarang untuk diatur dalam Perkada. Dalam hal penegakan Perkada, Undang-Undang

67 Teguh P. Nugroho, "Ombudsman Minta Pergub Sanksi PSBB Menjadi Perda," ombudsman.go.id, 13 Mei 2020. Tautan: <https://bit.ly/3hdanHE>. Terakhir diakses pada 28 Juni 2021.

68 Hal ini ditegaskan kembali dalam Lampiran II angka 117 UU PPP.

Tabel 4.2. Contoh Perkada Terkait Covid-19 yang Memuat Sanksi Denda Administratif

Jenis Peraturan	Nama Peraturan	Denda Minimal	Denda Maksimal
Peraturan Gubernur (Pergub)	Pergub Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 41 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Terhadap Pelanggaran Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Penanganan <i>Coronavirus Disease</i> 2019 (Covid-19) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta	Rp100.000	Rp50.000.000
	Pergub Jawa Barat Nomor 60 Tahun 2020 tentang Pengenaan Sanksi Administratif Terhadap Pelanggaran Tertib Kesehatan dalam Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar dan Adaptasi Kebiasaan Baru dalam Penanggulangan <i>Coronavirus Disease</i> 2019 (Covid-19) di Daerah Provinsi Jawa Barat	Rp100.000	Rp500.0000
Peraturan Bupati (Perbup)	Perbup Tangerang Nomor 36 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Percepatan Penanganan <i>Coronavirus Disease</i> 2019 (Covid-19) di Wilayah Kabupaten Tangerang	Rp100.000	Rp50.000.000
	Perbup Boyolali Nomor 49 tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian <i>Coronavirus Disease</i> 2019 di Kabupaten Boyolali.	Rp50.000	Rp5.000.000
Peraturan Wali Kota (Perwal)	Perwal Kota Banda Aceh Nomor 51 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Perwal Nomor 45 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan dan Pengendalian Covid-19 di Kota Banda Aceh.	Rp100.000	Rp500.000
	Perwal Batam Nomor 49 Tahun 2020 tentang Penerapan Disiplin dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Sebagai Upaya Pencegahan Dan Pengendalian <i>Coronavirus Disease</i> 2019 di Kota Batam	Rp250.000	Rp4.000.000

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Satuan Polisi Pamong Praja untuk melaksanakannya.⁶⁹

Meskipun begitu, rekomendasi Ombudsman untuk memindahkan ketentuan sanksi dari Perkada ke Perda perlu dipertimbangkan oleh para kepala daerah, mengingat Perda dapat memberikan legitimasi yang lebih kuat karena pembentukannya melibatkan DPRD, tak hanya kepala daerah. Selain itu, instrumen pengaturan melalui Perda lebih memiliki jaminan keberlanjutan dibandingkan dengan Perkada yang substansinya dapat diubah sewaktu-waktu secara sepihak oleh kepala daerah.

Di luar itu semua, penerapan sanksi, baik berupa sanksi administratif menurut Perkada maupun sanksi pidana berdasarkan UU Kekarantinaan Kesehatan, seharusnya menjadi langkah terakhir dalam upaya pendisiplinan warga agar mematuhi protokol kesehatan. Pemerintah pusat bersama pemerintah daerah seharusnya mengutamakan edukasi dan sosialisasi secara konsisten dan berkelanjutan kepada warga mengenai urgensi penerapan protokol kesehatan untuk menghindari bahaya Covid-19 yang mengancam keselamatan nyawa.

4.5. PENTAS POLITIK DINASTI DI TENGAH BENCANA

Kontroversi pelaksanaan Pilkada 2020 di tengah pandemi terus menjadi pembicaraan, sekalipun perhelatannya telah berlalu. Banyak kalangan menilai bahwa langkah pemerintah yang tetap

69 Pasal 254 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.

melaksanakan pesta demokrasi saat pandemi tidak tepat karena seharusnya pemerintah berfokus pada penanganan Covid-19.⁷⁰

4.5.1. Kebijakan yang Dipaksakan dan Ketidaksiapan Penyelenggara

Pelaksanaan tahapan pilkada secara serentak di tengah kondisi kurva yang belum melandai dikhawatirkan memperburuk penyebaran Covid-19, karena sejumlah tahapan—seperti kampanye dan pemungutan suara—berpotensi menciptakan kerumunan serta rawan terjadi pelanggaran protokol kesehatan. Itu sebabnya, muncul desakan dari berbagai pihak agar pelaksanaan pilkada ditunda.⁷¹ Namun, pemerintah dan DPR tak menghiraukan penolakan tersebut dan pilkada tetap diselenggarakan.

Kekhawatiran tersebut menemukan kebenarannya ketika Bawaslu memaparkan jumlah kasus pelanggaran protokol kesehatan saat kampanye oleh peserta pilkada dan tim pemenang pasangan calon.⁷² Berdasarkan data Bawaslu, terjadi 2.584 pelanggaran protokol kesehatan sejak hari pertama kampanye, yakni 25 September 2020; 831 di antaranya terjadi dalam rentang waktu 15 November–4 Desember 2020 dengan jumlah kampanye yang digelar secara tatap muka sebanyak 124.266

70 Sania Mashabi, “Demi Keselamatan Publik, PP Muhammadiyah Minta Pilkada 2020 Ditunda”, *kompas.com*, 21 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3n0HKXk>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.

71 Fitria Chusna Farisa, “Pilkada Saat Pandemi, Komnas HAM Minta Jaminan Hak Hidup dan Sehat Warga”, *kompas.com*, 29 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3n2YrBp>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

72 Hendi Purnawan, “Capai 2.126 Kasus, Pelanggaran Protokol Kesehatan Paling Banyak Selama Tahapan Pilkada 2020”, *bawaslu.go.id*, 5 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/2RFmLOa>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

kegiatan.⁷³ Terhadap pelanggaran itu, Bawaslu melayangkan 368 teguran tertulis dan membubarkan 64 kegiatan kampanye yang tidak menerapkan protokol kesehatan.⁷⁴

Pada hari pemilihan, Bawaslu menemukan 1.454 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang tidak menyediakan sarana cuci tangan dan bilik khusus bagi calon pemilih yang suhu tubuhnya di atas 37,3 derajat celsius sebagaimana standar protokol kesehatan saat pemilihan di masa pandemi.⁷⁵ Kemudian, Bawaslu juga menemukan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang terpapar Covid-19 masih hadir di 1.172 TPS.⁷⁶

Pelaksanaan pilkada di tengah pandemi juga menyulitkan bagi calon perseorangan karena tidak ada keringanan persyaratan yang diberikan. Akibatnya, banyak bakal calon perseorangan yang gagal mengikuti pilkada karena kekurangan dukungan. Bahkan, sebagian di antaranya gagal saat verifikasi faktual karena tim verifikasi tidak menemukan pemilik Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el),⁷⁷ seperti yang terjadi pada pasangan Anton Supriyadi-Suparno dan pasangan Kelik

73 Nicholas Ryan Aditya, "10 Hari Terakhir, Bawaslu Temukan 458 Kampanye Langgar Protokol Kesehatan", *kompas.com*, 5 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/32umMXw>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

74 "Pelanggaran Protokol Kesehatan Naik Jelang Pilkada", *cnnindonesia.com*, 6 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gpaZBS>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

75 "Covid-19, pakar tetap khawatirkan soal klaster baru, Mahfud klaim 'tidak terjadi apa-apa'", *bbc.com*, 9 Desember 2020. Tautan: <https://bbc.in/3yauweS>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

76 Nicholas Ryan Aditya, "Bawaslu Temukan KPPS di 1.172 Terpapar Covid-19, KPU: di TPS Mana?", *kompas.com*, 9 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3szfdcw>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

77 Fitria Chusna Farisa, "DKPP Pecat Ketua KPU Sumbar Terkait Verifikasi Faktual Calon Independen", *kompas.com*, 11 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3guzVlt>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

Agung Nugroho-Yayuk Kristiawati di Pilkada Kabupaten Gunungkidul,⁷⁸ dan Fakhrizal-Genius Umar di Pilkada Provinsi Sumatera Barat.⁷⁹

Khusus Fakhrizal-Genius Umar, mereka gagal dalam verifikasi faktual yang dilakukan KPU Sumatera Barat dan berujung pada diberhentikannya dua orang komisioner KPU Sumatera Barat oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) karena dinilai melanggar kode etik. DKPP menjatuhkan sanksi peringatan keras dan pemberhentian terhadap Ketua KPU Sumatera Barat Amnasmen dan Anggota KPU Sumatera Barat, Izwaryani, serta sanksi peringatan bagi tiga komisioner lainnya, yakni Yanuk Sri Mulyani, Gebril Daulai, dan Nova Indra. Kelima komisioner KPU tersebut terbukti melanggar kode etik dalam menerbitkan formulir yang digunakan oleh KPU daerah untuk melakukan verifikasi faktual. Berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan, DKPP menilai formulir itu tidak dibahas secara komprehensif dalam rapat pleno.⁸⁰

4.5.2. Politik Dinasti dan Ancaman terhadap Demokrasi

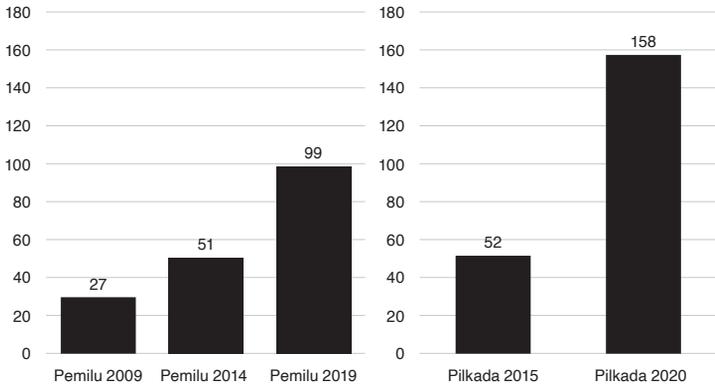
Isu lain yang juga hangat pada perhelatan Pilkada 2020 adalah semakin maraknya dinasti politik. Tercatat, 158 kandidat di

78 Markus Yuwono, "Tak Penuhi Syarat, 2 Paslon Independen Gagal Maju di Pilkada Gunungkidul 2020", *kompas.com*, 21 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3duT7np>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

79 Hazjrafiz Satya Nugraha, "Pasangan Fahrizal-Genius duga ada upaya penjejalangan untuk ikut pilkada" *covensia.com*, 22 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3swrGhd>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

80 Fitriia Chusna Farisa, "DKPP Pecat Ketua KPU Sumbar Terkait Verifikasi Faktual Calon Independen", *kompas.com*, 5 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/2P2uq8j>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

Diagram 4.1. Perbandingan Dinasti Politik pada 2 Pilkada Terakhir dan 3 Pemilu Legislatif Terakhir



270 daerah penyelenggara teridentifikasi jadi bagian dinasti politik karena memiliki pertalian darah atau perkawinan dengan politisi yang sudah mapan.⁸¹ Jumlah itu meningkat tajam jika dibandingkan Pilkada 2015 yang hanya melibatkan 52 kandidat teridentifikasi dinasti politik dari 269 daerah penyelenggara pilkada.⁸² Sekadar sebagai perbandingan, di level nasional, tren yang sama juga terjadi dalam tiga periode terakhir pemilu legislatif (lihat Diagram 4.1). Riset Nagara Institute menunjukkan, terdapat 99 orang anggota DPR yang menjadi bagian dinasti politik pada Pemilu 2019. Sebelumnya, sebanyak 51 orang pada Pemilu 2014 dan 27 orang pada Pemilu 2009.⁸³

81 Irwan Syambudi, "Pilkada Serentak 2020 Dinasti Politik Meningkat: Dari 158 Kandidat, 67 Potensial Menang", *tirto.id*, 16 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3vnx8GL>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

82 Ibid.

83 Johar Arief, Heru Margianto (ed), "Etika Politik di Politik Dinasti", *kompas.com*, 22 Juli 2021. Tautan: <https://bit.ly/3eeM5Ck>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

Pada Pilkada 2020, beberapa elite politik bahkan berhasil membentuk simpul dinasti politik baru melalui kemenangan kerabat mereka dalam pilkada. Dinasti politik Presiden Jokowi misalnya, berhasil memenangkan anak dan menantunya, Gibran Rakabuming dan Bobby Nasution, dalam pemilihan Wali Kota Solo dan Medan.

Selain membangun simpul dinasti politik baru, Pilkada 2020 juga mempererat simpul dinasti yang telah ada. Misalnya, keluarga Ratu Atut Chosiyah yang mampu mempertahankan dominasi politiknya di wilayah Provinsi Banten melalui keunggulan Ratu Tatu Chasanah di Kabupaten Serang, Tanto Warsono Arban di Kabupaten Pandeglang, dan Pilar Saga Ichsan di Kota Tangerang Selatan.⁸⁴ Khusus untuk Pilar Saga Ichsan di Pilkada Tangerang Selatan, ia berhasil mengungguli perolehan suara kandidat-kandidat lain yang juga berasal dari dinasti politik, yakni Rahayu Saraswati, keponakan Menteri Pertahanan Prabowo Subianto, dan Siti Nur Azizah yang merupakan anak Wakil Presiden Ma'ruf Amin.⁸⁵

Di Kabupaten Solok Selatan, Pilkada 2020 bahkan berpotensi menciptakan monopoli kekuasaan oleh ayah dan anak. Hal itu terjadi setelah perolehan suara Khairunnas-Yulian Efi berada di urutan pertama Pilkada Solok Selatan. Sebelumnya, Zigo Rolanda, yang merupakan anak Khairunnas, terpilih menjadi Ketua DPRD Solok Selatan pada Pemilu 2019. Per-

84 Yoes C. Kenawas, "Politik Dinasti dan Masa Depan Pilkada Langsung", *Harian Kompas*, 28 Desember 2020, hlm. 4.

85 Friski Riana, "Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020, Ini Daftarnya", *tempo.co*, 12 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3txnXBi>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

soalan politik pertalian darah ini akan berdampak pada kualitas pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik karena kontrol terhadap pemerintah yang diperlukan dalam demokrasi akan terhambat akibat melemahnya sistem *checks and balances*.

Politik dinasti memang menjadi praktik melanggengkan kekuasaan yang paling populer di mata para pemimpin dunia, sekalipun sistemnya bertolak belakang dengan demokrasi. Dalam berbagai diskusi, politik dinasti telah diakui menjadi ancaman bagi demokrasi karena membelokkan cita dan tujuan demokrasi. Politik dinasti akan rentan menciptakan oligarki, nepotisme, dan praktik korupsi sejenis yang menyengsarakan rakyat.⁸⁶

Dinasti politik juga akan mengorbankan kaderisasi politik dalam tubuh partai. Seorang kader partai politik yang sudah setia bersama partainya puluhan tahun bisa dengan mudah tersingkir karena kalah oleh sosok yang baru satu tahun atau beberapa bulan menjadi anggota partai semata-mata karena kandidat yang dimajukan memiliki pertalian keluarga dengan elite atau petahana.⁸⁷ Misalnya, dalam pencalonan Gibran Rakabuming sebagai Wali Kota Solo. Meski sebelum memasuki tahun politik Gibran selalu mengatakan tidak tertarik politik,⁸⁸ ia tiba-tiba masuk sebagai anggota partai politik yang sama

86 Arief, "Etika Politik di Politik....", *op.cit.*

87 *Ibid.*

88 Media Indonesia, "Gibran Tidak tertarik Masuk Politik Maupun Timses", [mediaindonesia.com](https://bit.ly/3txYDvb), 3 Desember 2018. Tautan: <https://bit.ly/3txYDvb>. Terakhir diakses pada 23 April 2021.

dengan sang ayah pada September 2019 dan langsung dicalonkan maju untuk pemilihan Wali Kota Solo.

Dinasti politik ibarat simbiosis mutualisme antara partai politik dan kandidat.⁸⁹ Partai membutuhkan dana operasional dan berharap kepala daerah terpilih turut bekerja mendukung mereka dalam pemilu di masa depan. Sementara kandidat dari dinasti politik memandang partai sebagai jalur paling aman dengan risiko paling kecil, dibandingkan jika maju melalui jalur perorangan, untuk berkuasa selama mungkin.⁹⁰

Pada Pilkada 2020, persentase kandidat yang berasal dari dinasti politik memang masih berada pada kisaran sepuluh persen dari jumlah seluruh peserta,⁹¹ tetapi angka itu meningkat lebih tiga kali lipat dibandingkan pilkada tahun 2015. Menguatnya dinasti politik mempersempit saluran masyarakat dan perorangan untuk ikut berkontestasi dalam pemilu lantaran aksesnya hanya diberikan untuk orang-orang berlatar belakang tertentu.

Salah satu yang paling diuntungkan tentu saja adalah mereka yang memiliki relasi khusus, termasuk pertalian darah atau perkawinan dengan elite yang pernah menjabat atau sudah lebih dulu mapan di politik Indonesia.⁹² Hal itu menjadi ancaman bagi demokrasi Indonesia, mengingat demokrasi membutuhkan adanya kesempatan yang terbuka dan adil bagi se-

89 Arief, *Etika Politik di Politik ...*, *op.cit.*

90 *Ibid.*

91 Kenawas, *Politik Dinasti dan...*, *loc.cit.*

92 *Ibid.*

luruh warga negara tanpa memandang latar belakang keluarga untuk dapat ambil bagian dalam pemilu.⁹³

Selain itu, dinasti politik juga terbangun akibat peraturan perundang-undangan yang berlaku masih memberi ruang untuk itu. Tidak ada regulasi khusus yang melarang politik dinasti. Bahkan, MK membatalkan pasal anti-politik dinasti dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015.⁹⁴ Melalui Putusan Nomor 33/PUU-XIII/2015, MK menyatakan bahwa Pasal 7 huruf r Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, yang melarang bakal calon kepala daerah memiliki hubungan darah atau perkawinan dengan petahana, bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Sementara sistem politik dan kepemiluan yang ada belum mampu menangkalnya, partai politik cenderung mencalonkan kandidat secara pragmatis yang didasarkan atas keinginan elite, bukan melalui mekanisme demokratis dengan mempertimbangkan kemampuan dan integritas calon. Hasilnya, terciptalah simpul-simpul dinasti politik yang kuat di level regional maupun nasional. Kehadiran dinasti politik yang melingkupi perebutan kekuasaan di level pusat dan daerah itu mengakibatkan substansi inti dari demokrasi sulit terwujud.⁹⁵

93 *Ibid.*

94 Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

95 Martien Herna Susanti, "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia", *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1, No. 2, September 2017: 111-119, hlm. 112. Tautan: <https://bit.ly/2TjenoR>.

4.6. PEMBERANTASAN KORUPSI DI MASA PANDEMI

Tahun 2020 adalah tahun berat pemberantasan korupsi. Pada periode ini, Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) mulai berhasil melucuti kewenangan dan independensi KPK. Dampaknya, terjadi penurunan tren penindakan oleh KPK sejak Revisi UU KPK berlaku pada September 2019.⁹⁶ Kekhawatiran fungsi KPK tidak berjalan juga tercermin dari lemahnya fungsi pengawasan, terutama dalam mengawal proses pengadaan barang dan jasa pada masa pandemi Covid-19.

Sebagaimana diketahui, beberapa pejabat di Kementerian Sosial (Kemensos) ditangkap tangan oleh KPK dan berlanjut pada penetapan Menteri Sosial Juliari P. Batubara sebagai tersangka dugaan korupsi bantuan sosial (bansos) penanganan Covid-19. Juliari disebut menerima suap atau pemberian hadiah sedikitnya Rp17 miliar dari kasus tersebut. Kejadian itu mengonfirmasi bahwa fungsi pencegahan KPK tidak berjalan efektif sehingga yang terjadi adalah penindakan berupa operasi tangkap tangan.

Dalam kajian yang dilakukan KPK terkait penyelenggaraan bansos, ditemukan empat permasalahan dalam proses penyaluran bansos, yaitu ketidaktepatan target penerima, tidak optimalnya koordinasi dan regulasi antarinstansi pengelola bantuan, keterlambatan dan penyalahgunaan penyaluran bantuan, serta masih minimnya pertanggungjawaban dan pen-

96 Wana Alamsyah, *Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2020*, Jakarta: Indonesian Corruption Watch, 2020.

dampungan.⁹⁷ Sayangnya, temuan-temuan itu tidak ditindaklanjuti dengan optimalisasi pengawasan sehingga korupsi bansos penanganan Covid-19 tetap terjadi. KPK memang bukan satu-satunya pihak yang dapat disalahkan karena banyak elemen lain di instansi pemerintahan, terutama di Kementerian Sosial, yang lebih bertanggung jawab.

Sejak awal program bansos dilaksanakan, Indonesia Corruption Watch (ICW) telah memetakan sejumlah potensi korupsi dalam proses pengadaan, salah satunya terkait masalah distribusi yang masih diwarnai pungutan liar dan pemotongan. Beberapa pihak juga telah mendorong agar pemerintah membuat proses pengadaan yang terencana serta dikelola secara transparan, misalnya dengan mempublikasikan rencana pengadaan pada Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SiRUP). Dengan begitu, publik dapat mengawasi apakah pengadaan telah dilakukan dengan mematuhi ketentuan, mengingat proses pengadaan dalam keadaan darurat rentan membuka celah terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme.⁹⁸ Selain itu, ICW juga menemukan sejumlah masalah utama dalam proses pengadaan untuk penanganan dampak Covid-19 sebagai berikut.

- a. Pemetaan atau identifikasi kebutuhan yang tidak berdasarkan kebutuhan lapangan.

97 "Cegah Korupsi di Masa Pandemi, Realisasi Anggaran Penanganan Covid-19 Terus Dipantau", kpk.go.id, 18 Agustus 2020. Tautan: <https://bit.ly/3gq8K1o>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

98 ICW, "Usut Tuntas Korupsi Bansos Sembako Kemensos dan Benahi PBJ Penanganan Covid-19", antikorupsi.org, 7 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3svdZPz>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.

- b. Terjadi jual beli penunjukan penyedia dan Surat Perintah Kerja (SPK) dari Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Hal mengakibatkan penunjukan penyedia tidak sesuai dengan ketentuan penunjukan penyedia dalam keadaan darurat, yaitu penyedia harus berpengalaman menyediakan barang sejenis di instansi pemerintah, atau penyedia harus terdaftar dalam katalog elektronik (e-katalog). Penunjukan penyedia kemudian didasarkan pada suap atau adanya konflik kepentingan yang membawa keuntungan, baik bagi PPK maupun pejabat terkait.
- c. Potensi penyedia yang ditunjuk oleh PPK hanya penyedia yang mempunyai modal dan kemudian melakukan sub-kontrak pekerjaan utama kepada pihak atau perusahaan lain. Hal itu umumnya menimbulkan kenaikan harga secara tidak wajar atau *mark up*. Fenomena itu tak hanya potensial terjadi dalam pengadaan darurat, melainkan telah umum terjadi dalam sebagian besar proses pengadaan.
- d. Pelunasan pembayaran dilakukan sebelum penyedia menyelesaikan pekerjaan atau belum dilakukan pemeriksaan yang memadai terhadap hasil pekerjaan.⁹⁹

Sebagai program yang penting bagi masyarakat, penyelenggaraan bansos—baik pada masa pandemi maupun kondisi normal—patut diawasi dengan ketat. Pencegahan dan pemberantasan korupsi yang mengitarinya juga perlu dilaksanakan dengan serius. Terlebih lagi, total anggaran untuk bansos pada tahun 2020 mencapai Rp203,5 triliun, dengan realisasi per Oktober 2020 mencapai 89,41%. Jika tidak dikelola dengan

99 *Ibid.*

baik, penanganan Covid-19 tidak akan berjalan maksimal. Oleh karena itu, negara perlu memastikan pemberantasan korupsi di masa pandemi dapat terus berjalan melalui langkah-langkah sebagai berikut.

Pertama, pemerintah perlu membuat sistem pengadaan barang dan jasa dalam penanganan pandemi Covid-19 secara terbuka dan transparan, salah satunya dengan cara mempublikasikan perencanaan pengadaan, realisasi, dan distribusi pengadaan pada Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SiRUP). Langkah itu diperlukan untuk menutup peluang korupsi, tak hanya pada proses pengadaan bansos tetapi juga pada proses pengadaan alat kesehatan untuk penanganan Covid-19, baik yang dilakukan pada level pusat maupun daerah.

Kedua, KPK bersama penegak hukum lainnya perlu meningkatkan pencegahan agar dana bansos dan pengadaan lain dalam penanganan Covid-19 tidak dikorupsi. *Ketiga*, KPK harus mengusut tuntas dan menelusuri pihak lain yang berpotensi terlibat atau menerima aliran dana hasil suap atau penerimaan hadiah yang terjadi di Kemensos serta praktik korupsi serupa dalam proses pengadaan di kementerian atau lembaga lain yang juga terlibat dalam penanganan Covid-19.

4.7. MAJU-MUNDUR PENGARUSUTAMAAN ISU DISABILITAS DALAM LEGISLASI

Undang-Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU Penyandang Disabilitas) sudah dibentuk empat tahun lalu, tetapi belum semua peraturan pelaksanaannya diterbitkan. Sepanjang 2020, pemerintah telah mengesahkan empat dari delapan Peraturan Pemerintah yang direncanakan. Tiga

di antaranya sudah diundangkan pada 2019, dan kini masih tersisa satu Peraturan Pemerintah yang belum dibentuk. Tuntasnya tujuh dari delapan peraturan tersebut juga menunjukkan keberhasilan jaringan organisasi penyandang disabilitas untuk mendorong dilakukannya pembentukan peraturan-peraturan tersebut oleh enam kementerian berbeda, tidak terpusat hanya pada Kemensos.

4.7.1. Langkah Maju

UU Penyandang Disabilitas mencantumkan 18 ketentuan yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut melalui pembentukan peraturan pelaksana. Sebanyak 15 ketentuan mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah (PP), 2 ketentuan memerintahkan Peraturan Presiden (Perpres), dan 1 ketentuan men-delegasikan pembentukan Peraturan Menteri Sosial.¹⁰⁰ Terkait pembentukan PP, pada awalnya pemerintah merencanakan untuk menggabungkannya dalam satu PP.¹⁰¹

Namun, rencana tersebut ditolak oleh organisasi penyandang disabilitas di berbagai wilayah.¹⁰² Penolakan itu didasarkan

100 Ketentuan delegasi untuk pembentukan PP diatur dalam Pasal 27 ayat (3), Pasal 36 ayat (2), Pasal 42 ayat (8), Pasal 43 ayat (2), Pasal 43 ayat (4), Pasal 54 ayat (2), Pasal 55 ayat (2), Pasal 86 ayat (2), Pasal 96, Pasal 104 ayat (4), Pasal 108, pasal 109 ayat (4), Pasal 113, Pasal 114 ayat (2), dan Pasal 116 ayat (2). Lihat, Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas*, UU Nomor 8 Tahun 2016.

101 Fajri Nursyamsi, "Meninjau Kembali PP 'Sapu Jagat' Implementasi UU Penyandang Disabilitas", *hukumonline.com*, 3 Agustus 2017. Tautan: <https://bit.ly/2RNDLSC>. Terakhir diakses pada 12 Januari 2021.

102 Lihat: Muhammad Said, "Masyarakat Disabilitas Aceh Tolak RPP 'Sapu Jagat'", *antaranews.com*, 18 Agustus 2017. Tautan: <https://bit.ly/3eine0l>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021. Lihat juga, Nurhadi Sucahyo, "Penyandang Disabilitas Pertanyakan Komitmen Pemerintahan Jokowi", *voaindonesia.com*, 10 Agustus 2017. Tautan: <https://bit.ly/3dzfCru>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.

pada pandangan bahwa 15 ketentuan yang mengamankan pembentukan PP memiliki materi yang terkait dengan tugas dan fungsi lebih dari satu kementerian. Oleh karenanya, penggabungan materi-materi hanya ke dalam satu PP akan mengembalikan isu disabilitas kepada pemahaman lama, yaitu berbasis pada sektor rehabilitasi sosial yang merupakan tugas dan fungsi Kemensos. Selain itu, pembentukan melalui sebuah PP juga mencederai komitmen pembentukan UU Penyandang Disabilitas yang menempatkan disabilitas sebagai isu multisektor dalam 25 sektor berbeda.¹⁰³

Upaya memisahkan pembentukan PP berdasarkan tugas dan fungsi kementerian, pada dasarnya, juga dimaksudkan agar ada perubahan dalam birokrasi pemerintahan dalam melihat isu disabilitas, tidak hanya terpusat di Kemensos.

Aspirasi dari berbagai organisasi penyandang disabilitas tersebut mendapat respons positif dari pemerintah yang mengubah rencana pembentukan PP, dari 1 PP menjadi 7 PP. Dalam perjalanan, salah satu PP kemudian dibagi menjadi dua, sehingga total terdapat 8 PP yang perlu dibentuk. Perubahan rencana itu diikuti oleh rangkaian pertemuan antara organisasi penyandang disabilitas dengan beberapa kementerian yang diproyeksikan akan menjadi pemrakarsa dalam pembentukan salah satu dari kedelapan PP tersebut. Rangkaian pertemuan itu merupakan keberhasilan dari advokasi implementasi UU Penyandang Disabilitas, khususnya dalam membuka pintu kementerian-kementerian untuk membangun dialog tentang keterkaitan tugas dan fungsi mereka dengan isu disabilitas.

103 Nursyamsi, "Meninjau Kembali PP..., *Ibid.*

Meskipun berdampak positif, pemekaran dari 1 menjadi 8 PP tersebut mengakibatkan terlambatnya penyelesaian PP. Pasal 152 UU Penyandang Disabilitas mengatur bahwa peraturan pelaksana harus sudah ditetapkan paling lambat April 2018, atau dua tahun sejak UU Penyandang Disabilitas disahkan.¹⁰⁴ Keterlambatan itu sudah dapat diprediksi karena pada tahun anggaran 2017, baru 1 rancangan PP (RPP) yang sudah dimulai proses pembentukannya, yaitu yang saat ini sudah disahkan menjadi PP Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bagi Penyandang Disabilitas. Tiga RPP berikutnya baru masuk dalam Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Progsun PP) tahun 2018, dan 3 RPP lainnya masuk dalam Progsun PP tahun 2019. Sementara 1 RPP, yaitu tentang konsesi dan insentif, tak kunjung masuk dalam Progsun PP prioritas tahunan.

Keberhasilan pemerintah menerbitkan tujuh dari delapan PP yang direncanakan merupakan langkah maju dari implementasi UU Penyandang Disabilitas. Tak hanya dari segi jumlah, upaya advokasi juga menunjukkan hasilnya dalam hal menjadikan disabilitas sebagai isu multisektor. Dengan kemajuan tersebut, keterkaitan antara isu disabilitas dengan tugas dan fungsi tiap-tiap kementerian diharapkan semakin menguat dan diperhitungkan dalam setiap proses pengambilan kebijakan. Dari tujuh PP yang sudah disahkan, tercatat enam Kementerian menjadi pemrakarsa, sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 4.3.

104 Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas*, UU Nomor 8 Tahun 2016, Pasal 152.

Tabel 4.3. Daftar Peraturan Pemerintah Pelaksana UU Penyandang Disabilitas dan Kementerian Pemrakarsa

No	Judul Peraturan Pemerintah	Kementerian Pemrakarsa
1	PP Nomor 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas	Kementerian Sosial
2	PP Nomor 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan Penyelenggaraan dan Evaluasi Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
3	PP Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas	Kementerian Pendidikan Nasional
4	PP Nomor 30 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Penyandang Disabilitas dalam Proses Peradilan	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
5	PP Nomor 42 Tahun 2020 tentang Aksesibilitas terhadap Permukiman, Pelayanan Publik, dan Pelindungan dari Bencana bagi Penyandang Disabilitas	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
6	PP Nomor 60 Tahun 2020 tentang Unit Layanan Disabilitas Bidang Ketenagakerjaan	Kementerian Ketenagakerjaan
7	PP Nomor 75 Tahun 2020 tentang Layanan Habilitasi dan Rehabilitasi	Kementerian Sosial

4.7.2. Langkah Mundur

Langkah maju pemerintah dalam pembentukan PP pelaksana UU Penyandang Disabilitas sayangnya tidak direplikasi dalam pembentukan regulasi terkait isu disabilitas lainnya. Salah satu peraturan dengan substansi terkait isu disabilitas yang dibentuk pada 2020 adalah UU Cipta Kerja, khususnya dalam hal perlindungan hak atas pekerjaan, aksesibilitas dalam bangunan gedung, dan perlindungan sebagai pengusaha pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

Sayangnya, isu disabilitas justru tidak cukup diperhatikan dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja. Dari sisi proses legislasi, pemerintah dan DPR tidak pernah melibatkan organisasi penyandang disabilitas dalam penyusunan dan pembahasan RUU Cipta Kerja. Proses pembahasan di DPR yang hanya dapat disaksikan melalui kanal YouTube dan platform rapat virtual Zoom membuat sebagian penyandang disabilitas kesulitan dalam mengaksesnya.

Draf RUU dan naskah akademik, baik yang tersedia dalam laman resmi DPR maupun yang tersebar melalui pesan berantai,¹⁰⁵ juga kerap tidak memenuhi aspek aksesibilitas, khususnya bagi penyandang disabilitas netra. Padahal, Pasal 124 ayat (1) UU Penyandang Disabilitas mewajibkan pemerintah untuk menyediakan informasi dalam bentuk yang dapat dijangkau dan dipahami para penyandang disabilitas sesuai dengan keragaman disabilitasnya.¹⁰⁶

Dari sisi substansi, UU Cipta Kerja juga masih menggunakan kata “cacat” untuk merujuk penyandang disabilitas. Hal itu tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 148 UU Penyandang Disabilitas yang menyatakan bahwa istilah “penyandang cacat” dalam semua peraturan perundang-undangan yang lahir sebelum UU Penyandang Disabilitas dibentuk harus dibaca dan dimaknai sebagai “penyandang disabilitas”. UU Cipta Kerja seharusnya dapat menjadi medium untuk mengharmonisasi

105 Fajri Nursyamsi, *Kertas Advokasi Kebijakan Atas UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Kerangka Pelindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas*, (Jakarta: PSHK, 2020), hlm. 6-8. Tautan: <https://bit.ly/3w6LdXx>. Terakhir diakses pada 20 Januari 2021.

106 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas*, Pasal 124 ayat (1).

semua Undang-Undang yang ia revisi agar mengganti istilah “cacat” dengan “disabilitas”. Ironisnya, penggunaan istilah yang usang dan keliru secara konsep tersebut justru dilanggengkan oleh UU Cipta Kerja.¹⁰⁷

UU Cipta Kerja juga menghapus sejumlah pasal Undang-Undang yang selama ini telah menjadi instrumen untuk mendorong penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas. Terkait perlindungan hak atas pekerjaan, UU Cipta Kerja menghapus Pasal 172 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang selama ini membatasi pemberi kerja untuk tidak memutus hubungan kerja secara sepihak terhadap pekerjanya yang disabilitas.¹⁰⁸ Kemudian, terkait perlindungan hak atas aksesibilitas, UU Cipta Kerja menghapus Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung yang mengatur soal jaminan tersedianya fasilitas dan aksesibilitas yang mudah, aman, dan nyaman bagi penyandang disabilitas dalam bangunan gedung.¹⁰⁹

107 Nursyamsi, *Kertas Advokasi Kebijakan...*, hlm. 10.

108 Pasal 172 UU Ketenagakerjaan menyebutkan: “Pekerja/buruh yang mengalami sakit berkepanjangan, mengalami cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya setelah melampaui batas 12 (dua belas) bulan dapat mengajukan pemutusan hubungan kerja dan diberikan uang pesangon 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3), dan uang pengganti hak 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (4)”. Lihat, Indonesia, *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, Pasal 172.

109 Pasal 28 ayat (2) UU Bangunan Gedung mengatur bahwa, “Kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan Gedung sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi tersedianya fasilitas dan aksesibilitas yang mudah, aman, dan nyaman termasuk bagi penyandang cacat dan lanjut usia”. Lihat, Indonesia, *Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung*, Pasal 27 ayat (2).

Isu lain yang tidak berhasil dijangkau oleh UU Cipta Kerja adalah perlindungan pengusaha disabilitas yang bergerak di sektor UMKM. Meskipun salah satu konsiderans UU Cipta Kerja adalah mewujudkan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan UMKM, tetapi berbagai upaya fasilitasi UMKM yang diatur di dalamnya tidak mencakup aturan yang ditujukan untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang kerap dihadapi oleh penyandang disabilitas.¹¹⁰

Di lapangan, penyandang disabilitas yang merintis usaha di sektor UMKM acap kali dihadapkan pada situasi-situasi yang menyulitkan, seperti minimnya akses permodalan dari bank karena masih ada pandangan keliru yang menganggap penyandang disabilitas tidak cakap hukum. Situasi lainnya, aksesibilitas fasilitas publik, terutama di wilayah-wilayah pemasaran, belum cukup memadai, sehingga menyulitkan mobilitas penyandang disabilitas. Terakhir, jumlah pelatihan kewirausahaan yang ditujukan bagi penyandang disabilitas masih sangat terbatas.¹¹¹

4.7.3. Proyeksi Tindak Lanjut

DPR dan pemerintah telah menyepakati 33 RUU masuk ke dalam daftar Prolegnas prioritas tahun 2021. Dari daftar itu, sepuluh di antaranya memiliki keterkaitan dengan UU Penyandang Disabilitas (Tabel 4.4).

110 Nursyamsi, *Kertas Advokasi Kebijakan...*, hlm. 19

111 *Ibid.*

Tabel 4.4. RUU dalam Prolegnas Prioritas 2021 yang Berkaitan dengan UU Penyandang Disabilitas

No	Judul RUU	Materi Terkait UU Penyandang Disabilitas
1	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran	Jaminan akses atas informasi bagi penyandang disabilitas (Pasal 123).
2	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Jaminan hak politik penyandang disabilitas (Pasal 75).
3	RUU tentang Perubahan UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan	Jaminan hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas (Pasal 101 dan 102).
4	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Bdan Usaha Milik Negara	Pemenuhan kuota tenaga kerja di BUMN sebesar 2% (Pasal 53).
5	RUU tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	Hak atas perlindungan dari bencana (Pasal 109).
6	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional	Pelindungan atas hak berolahraga bagi penyandang disabilitas (Pasal 83 dan 84).
7	RUU tentang Perlindungan Pekerja Rumah Tangga	Jaminan hak atas pekerjaan bagi penyandang disabilitas (Pasal 45). Pemenuhan kuota tenaga kerja di BUMN sebesar 2% (Pasal 53).
8	RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	Jaminan hak atas pekerjaan bagi penyandang disabilitas (Pasal 45). Pemenuhan kuota tenaga kerja di BUMN sebesar 2% (Pasal 53).
9	RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual	Hak perlindungan dari tindakan diskriminasi, penelantaran, peniksaan, dan eksploitasi (Pasal 128).
10	RUU tentang Hukum Acara Perdata	Pemenuhan akomodasi yang layak dalam proses persidangan (Pasal 36).

Kesepuluh RUU tersebut perlu dikawal pembahasannya untuk memastikan isu disabilitas yang terkait dengan pengaturan dalam UU Penyandang Disabilitas ikut dipertimbangkan. Di sisi lain, pembentuk Undang-Undang harus melibatkan para penyandang disabilitas dalam pembahasan kesepuluh RUU tersebut, mendengarkan langsung aspirasi yang diberikan oleh organisasi penyandang disabilitas, serta menyediakan dokumen-dokumen terkait pembahasan yang mudah diakses bagi penyandang disabilitas. Dengan begitu, pembahasan akan berjalan secara transparan dan partisipatif, sehingga penyandang disabilitas dapat terlibat secara penuh dan mandiri.

BAB 5

PENUTUP

PERTANDA SEMAKIN TERGERUSNYA NILAI DEMOKRASI Indonesia sudah mulai mengemuka sejak 2017, terutama setelah Presiden Jokowi mengeluarkan pernyataan bahwa demokrasi di Indonesia sudah kebablasan.¹ Kesan merosotnya kualitas demokrasi itu kian menguat ketika kemudian kalangan akademisi politik dan hukum memunculkan sebutan *executive illiberalism* dan *authoritarian turn* dalam beberapa studi terakhir mengenai Indonesia.²

Penyelenggaraan negara pada masa pandemi Covid-19 pun semakin membuka mata publik akan praktik pengambilan kebijakan yang buruk—kalau tak mau disebut antidemokrasi—yang masih terus terjadi. Sebagai contoh, logika penyusunan kebijakan terkait penanganan Covid-19 pada masa awal pandemi sangat tersentralisasi dan membatasi peran pemerintah daerah.

1 Aditya Budiman, “Jokowi Sebut Praktek Demokrasi Sudah Kebablasan”, tempo.co, 22 Februari 2017. Tautan: <https://bit.ly/3sCtEgf>.

2 Thomas Power, “Executive Aggrandisement Under the Jokowi Administration in Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?”, makalah dipresentasikan dalam seminar “2019 Indonesia Update” di College of Asia and the Pacific The Australia National University.

Padahal, dengan berlakunya prinsip otonomi, yang dibutuhkan pemerintah daerah bukanlah lapisan birokrasi dalam pengambilan keputusan, melainkan dukungan untuk melaksanakan kebijakan teknis lapangan seperti 3T (*test, tracing, treatment*) dan pengumpulan data. Kebutuhan daerah untuk sigap merespons pandemi—seperti inisiatif Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan yang ingin menerapkan karantina wilayah di ibu kota—terhalang oleh kepentingan politik jangka pendek sejumlah pihak pengambil keputusan di level pusat.³

Alih-alih menjadikan pandemi sebagai perspektif dalam pembentukan kebijakan, pemerintah justru menjungkirbalikkan logika publik dengan memaksakan pelaksanaan pilkada di tengah situasi bencana kesehatan masyarakat yang belum tertangani. Keputusan menunda pilkada dari September menjadi Desember 2020 bukan saja mempertentangkan hak kesehatan versus hak politik, tetapi juga menciptakan ilusi bahwa penyelenggaraan pilkada merupakan jawaban untuk mengatasi pandemi.⁴ Meskipun Perppu Pilkada yang diterbitkan Presiden Jokowi membuka ruang untuk menunda pelaksanaan pilkada hingga 2021 dengan mempertimbangkan perkembangan situasi pandemi, tetapi langkah itu tidak diambil oleh pemerintah.⁵

3 Greg Fealy, "Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State", *Bulletins of Indonesian Economic Studies*, Vol. 56 Issue 3, 2020: 301-323. DOI: <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1846482>.

4 Redaksi Tempo, "Tunda Pilkada Berdarah", *majalah.tempo.co*, edisi 26 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/3wbn6Xn>.

5 Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan*

Minimnya perspektif kesehatan publik tersebut menemukan dampaknya ketika klaster-klaster penularan Covid-19 bermunculan akibat berbagai aktivitas yang melibatkan massa menjelang dan pada saat pencoblosan. Ribuan petugas KPPS yang terinfeksi Covid-19 sehingga harus diganti oleh KPU adalah salah satu dampak dari sikap pembentuk Undang-Undang yang abai terhadap bukti-bukti ilmiah berkaitan dengan situasi kesehatan masyarakat pada saat itu.⁶ Hingga Desember 2020, tercatat 60 orang peserta Pilkada 2020 positif terinfeksi Covid-19 dan empat orang di antaranya meninggal dunia.⁷

Seirama dengan gigihnya pemerintah melaksanakan pilkada di tengah pandemi, kebulatan tekad pemerintah bersama DPR dalam agenda legislasi juga tercermin dalam penyusunan UU Cipta Kerja. Sebagai Undang-Undang yang mendapatkan pertentangan sejak perencanaan hingga sesudah disahkan, UU Cipta Kerja dijuluki sebagai produk legislasi terburuk dalam sejarah Indonesia oleh sejumlah kalangan.⁸

Penggunaan metode omnibus yang belum dikenal secara formal dalam sistem legislasi berdasarkan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP)⁹ juga tidak membuat DPR kritis terhadap naskah yang

Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang, pasal 122A.

- 6 "KPU Siapkan Pengganti Petugas Pilkada yang Terinfeksi", koran.tempo.co, 8 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3pqZ6xU>.
- 7 Riyan Setiawan, "Empat Kandidat Pilkada 2020 Meninggal Dunia Positif Covid-19", tirta.id, 9 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/2T2Rplk>.
- 8 Budiarti U. Putri, "Pakar Sebut UU Cipta Kerja Praktik Legislasi Terburuk di Era Reformasi", tempo.co, 5 November 2020. Tautan: <https://bit.ly/3asgVX6>.
- 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

disampaikan pemerintah pada 14 Februari 2020 tersebut. Padahal, penggunaan metode omnibus sangat berpengaruh terhadap cara DPR membahas RUU, terlebih belum ada preseden penggunaan metode itu sebelumnya.¹⁰

Jika selama ini pembahasan atas satu materi muatan sudah dianggap kompleks karena sifat Undang-Undang yang multi-sektor, maka merevisi 79 Undang-Undang sekaligus dalam satu tahun masa persidangan jelas menghadirkan kompleksitas yang berlipat ganda. Menggunakan metode omnibus sebagai cara membenahi regulasi tanpa menengok kembali rencana pendirian badan khusus regulasi sebagaimana pernah diwacanakan Presiden Jokowi pada awal 2019, dapat ditafsirkan sebagai langkah ahistoris.¹¹ Padahal, revisi UU PPP melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 telah memberi ruang bagi pemerintah untuk membentuk badan tersebut.¹²

Penggunaan metode omnibus tanpa respons kritis dari DPR juga memiliki dampak tersendiri. Mulai dari penggunaan pendekatan perizinan berbasis risiko sebagai pengganti kewajiban analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL), hingga penyerahan mekanisme perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) sepenuhnya kepada pengusaha; bagai memberikan

Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019.

- 10 Rofiq Hidayat, "Kekhawatiran Maria Farida Terkait Omnibus Law", hukumonline.com, 3 Desember 2019. Tautan: <https://bit.ly/3aruS7H>.
- 11 Rofiq Hidayat, "Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan", hukumonline.com, 29 Januari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3sIrnjG>.
- 12 Sejumlah pasal dalam perubahan UU PPP tersebut menyebutkan kalimat "menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan" sebagai pihak yang menjalankan peran-peran pengelolaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

karpet merah bagi kalangan bisnis.¹³ Tak ada yang salah dengan memberikan kemudahan perizinan bagi dunia usaha. Akan tetapi, ketika eksekutif, legislatif, dan yudikatif senantiasa semufakat, seolah-olah kehilangan fungsi perimbangan kekuasaan, maka publik rentan menjadi korbannya.

Contoh permufakatan itu ialah ketika DPR hanya mengamini permintaan presiden untuk menyelesaikan pembahasan RUU Cipta Kerja dalam waktu 100 hari, dan tak mengambil sikap apapun ketika pemerintah menggunakan pendekatan keamanan dan intelijen untuk mendekati pihak-pihak yang kritis terhadap RUU Cipta Kerja.¹⁴ Sementara itu, kepada lembaga yudikatif, presiden bahkan “meminta dukungan” kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memuluskan pelaksanaan UU Cipta Kerja.¹⁵

Kemudian, ada pula persoalan silang sengkabut naskah akhir RUU Cipta Kerja pasca-rapat paripurna yang beberapa kali mengalami perubahan jumlah halaman. Puncaknya adalah kejadian perubahan pasal ketika naskah Undang-Undang yang sudah ditandatangani Presiden Jokowi akan diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tak hanya berubah, ketentuan yang tak tercantum pada draf final hasil rapat paripurna pun belakangan muncul dalam naskah UU Cipta Kerja

13 Lebih jauh mengenai perizinan berbasis risiko, lihat: Yudistra Permana dan Rimawan Pradityo, “Perizinan Berbasis Risiko: Kerancangan Berfikir Omnibus Law Cipta Kerja,” *pukatkorupsi.ugm.ac.id*, 8 Maret 2020. Tautan: <https://bit.ly/3sDlMTU>.

14 Budiarti U. Putri, “Menaker Akui BIN-Polri Ikut Bertemu Buruh Bahas Omnibus Law”, *tempo.co*, 13 Februari 2020. Tautan: <https://bit.ly/2RTI9PZ>.

15 Rr. Ariyani Yakti Widyastuti (ed.), “Ajukan Omnibus Law, Jokowi Minta Dukungan MK”, *tempo.co*, 28 Januari 2020. Tautan: <https://bit.ly/3xbIBKE>.

yang diundangkan.¹⁶ Satu suaranya pemerintah dan DPR dalam UU Cipta Kerja tersebut melahirkan proses legislasi yang ugallugalan dan menjadi bulan-bulanan publik.

Gelombang penolakan oleh buruh, mahasiswa, akademisi, dan kalangan masyarakat sipil lainnya menjadikan UU Cipta Kerja sebagai produk legislasi dengan resistensi tinggi dari publik. Narasi dari pemerintah yang mengundang pihak-pihak penentang UU Cipta Kerja untuk mengajukan uji materi ke MK menunjukkan logika yang keliru karena tujuan didirikannya MK bukanlah untuk menyelesaikan penolakan atas Undang-Undang, melainkan untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang dengan mendasarkannya pada UUD 1945.¹⁷ Publik pun tak perlu mengajukan permohonan pengujian jika sedari awal proses pembentukan UU Cipta Kerja berjalan dengan demokratis dan taat asas.

Rentetan Undang-Undang bermasalah membuat publik semakin sulit menghapus kesan adanya persekongkolan kekuasaan dalam proses legislasi sepanjang 2020. Revisi UU MK mendapat penolakan kuat dari masyarakat sipil karena pembahasannya dipaksakan meskipun tidak ada urgensi untuk melakukan perubahan materi terkait usia minimal dan masa jabatan hakim.¹⁸ Ada asumsi kuat bahwa revisi tersebut merupa-

16 Budiarti U. Putri, "Naskah Omnibus Law Berubah Lagi Jadi 1.187 Halaman, Pasal 46 Soal Migas Dihapus", *tempo.co*, 22 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3tGNNDT>.

17 "Omnibus Law: Jokowi persilakan penolak UU Cipta Kerja gugat ke MK, setelah demonstrasi besar di berbagai kota", *bbc.com*, 5 Oktober 2020 (Diperbarui 9 Oktober 2020). Tautan: <https://bbc.in/3homybg>.

18 Aida Mardatillah, "Menyoal Urgensi Revisi UU MK", *hukumonline.com*, 14 April 2020. Tautan: <https://bit.ly/3v73OSZ>.

kan upaya para pembentuk Undang-Undang untuk mempengaruhi independensi MK, sehingga putusan-putusan uji formil maupun uji materiil atas sejumlah Undang-Undang dapat menguntungkan mereka.¹⁹

Pada saat catatan ini disusun, MK baru saja menolak permohonan pengujian Revisi UU KPK, sementara proses pengujian atas UU Cipta Kerja masih berlangsung. Sedikit banyak, dugaan bahwa revisi UU MK merupakan langkah untuk menetralisasi MK, sudah mulai terbukti dari hasil pengujian Revisi UU KPK.

Revisi UU MK tanpa dasar urgensi yang jelas memang merupakan satu tanda tanya besar dalam politik legislasi selama 2020. Adanya revisi Prolegnas prioritas tahun 2020 pada Agustus tahun lalu menunjukkan lemahnya argumentasi DPR dan pemerintah dalam mempertimbangkan agenda legislasi mana yang akan didorong oleh mereka.

Standar ganda terlihat dalam argumentasi Badan Legislasi DPR yang menunda pembahasan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dengan alasan sulitnya pembahasan dan masih menimbulkan kontroversi di publik, tetapi di sisi lain tetap melanjutkan pembahasan RUU Cipta Kerja yang juga mendapatkan penolakan luas dari publik.²⁰

19 Simon Butt, "The 2020 Constitutional Court Law Amendments: A Gift to Judges", *indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au*, 3 September 2020. Tautan: <https://bit.ly/2P5Rxik>.

20 Rofiq Hidayat, "Pembentuk UU Rombak Daftar Prolegnas 2020 Menuai Kritik", *hukumonline.com*, 3 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/3n4JtkZ>.

Proyeksi 2021: Cerita Lama Kemunduran Demokrasi

Agenda terberat dan terpenting pada 2021 ini adalah penanganan dampak Covid-19 yang hingga catatan ini disusun telah menginfeksi lebih dari dua juta penduduk Indonesia dengan jumlah kematian lebih dari 50.000 nyawa. Implementasi berbagai kebijakan sebagai tindak lanjut Perppu Kebijakan Keuangan Penanganan Pandemi Covid-19 akan menjadi batu uji seberapa jauh penyelenggara negara dapat menghindarkan diri dari penyelewengan keuangan negara ketika melaksanakan *refocusing* anggaran negara dalam rangka percepatan pemulihan kesehatan sekaligus ekonomi masyarakat.

Meskipun Pasal 27 Perppu tersebut sudah mencoba mengantisipasi potensi penyelewengan, adanya pasal imunitas bagi pejabat negara dapat membuka ruang terjadinya tindak mal-administrasi hingga korupsi. Celah-celah pemanfaatan itulah yang besar kemungkinan hadir pada 2021. Pelaksanaan dua program vaksinasi yang dilakukan serentak, yakni vaksinasi massal dan vaksinasi gotong royong berbayar, akan turut menambah kompleksitas persoalan.

Dalam hal implementasi kebijakan terkait Covid-19, ketegangan di awal pandemi antara Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan pemerintah pusat diduga lahir dari sikap pemerintah pusat yang menolak dikesankan terlambat berinisiatif dibandingkan pemerintah daerah.²¹ Namun, yang mengkhawatirkan bukan saja persoalan mempolitisasi urusan keselamatan nyawa masyarakat, melainkan juga inkonsistensi penegakan hukum

21 Fealy, "Jokowi in the Covid-19 Era....", *op.cit.*

terhadap pihak-pihak yang berseberangan dengan pemerintah.

Inkonsistensi tersebut, misalnya, tampak jelas ketika publik membandingkan perlakuan negara terhadap massa aksi penolak RUU Cipta Kerja dengan saat berhadapan dengan massa pendukung tokoh Front Pembela Islam (FPI) Rizieq Shihab. Pada kasus pertama, aparat keamanan dikerahkan semaksimal mungkin untuk membubarkan kerumunan yang ditimbulkan massa demonstran penolak RUU Cipta Kerja dengan alasan penegakan protokol kesehatan. Sebaliknya, perlakuan yang sama tidak diterapkan ketika ratusan orang menjemput Rizieq di Bandara Soekarno-Hatta, Tangerang, maupun saat massa menghadiri perhelatan di sekitar markas FPI di Petamburan, Jakarta Pusat.²²

Aparat keamanan akhirnya tetap menindak Rizieq dan sejumlah pendukungnya dengan pasal pidana dalam UU Karantina Kesehatan. Namun, lalainya pihak kepolisian mencegah terjadinya kerumunan massa pada kasus tersebut merupakan suatu hal yang patut disayangkan.

Penindakan terhadap Rizieq dan FPI tak berhenti pada perkara pelanggaran protokol kesehatan. Tak lama berselang, pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB)²³ yang melarang segala aktivitas FPI. Meskipun dari sisi legislasi SKB bukanlah instrumen yang terlarang, tetapi penerbitan

22 Devina Halim, "Polri Ingatkan Ancaman Pidana bagi Peserta Aksi yang Tak Patuhi Protokol", *kompas.com*, 7 Oktober 2020. Tautan: <https://bit.ly/3ecKVXS>.

23 Keputusan Bersama tentang Larangan Kegiatan, Penggunaan Simbol dan Atribut, serta Penghentian Kegiatan Front Pembela Islam, ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Komunikasi dan Informasi, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, ditetapkan pada 30 Desember 2020.

SKB dalam kasus ini seperti sekadar memberikan dasar bagi aparat untuk melakukan pendekatan keamanan terhadap setiap kegiatan yang mengatasnamakan FPI.²⁴

Praktik penggunaan SKB tersebut patut diwaspadai karena telah menjadi preseden penindakan organisasi yang dianggap melanggar hukum tanpa melalui proses pengadilan. Di masa depan, bukan tidak mungkin pemerintah menggunakan langkah serupa untuk membungkam pihak-pihak yang dianggap kritis terhadap kebijakan negara.

Pembentukan instrumen hukum yang bermasalah secara proses maupun substansi telah menjadi kejadian berulang dalam beberapa tahun terakhir. Begitu pun pada 2021 ini. Setidaknya hingga pertengahan tahun, proses pembahasan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) sudah memunculkan perdebatan antara publik dan DPR.

Awal Juni 2021, DPR dan pemerintah bersepakat untuk memasukkan RKUHP ke dalam evaluasi Prolegnas prioritas tahun 2021 dengan menempatkannya sebagai RUU operan atau *carry over*. Komisi III DPR dan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berpendapat bahwa dengan status operan tersebut, RKUHP dapat langsung disetujui menjadi Undang-Undang dalam rapat paripurna.

Namun, merujuk Pasal 110 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, status *carry over* tersebut sesungguhnya tidak menjadikan RKUHP tidak dapat dibahas kembali sebelum diajukan ke rapat paripurna pengesahan. Dengan sejumlah materi muatan yang dinilai

24 Dewi Nurita, "FPI Dilarang, Ahli Hukum: SKB-nya Cerdik Sulit Digugat", tempo.co, 31 Desember 2020. Tautan: <https://bit.ly/3xc67Gj>.

bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum, pembahasan atas RKUHP seharusnya dapat dilaksanakan secara lebih transparan dan partisipatif, serta tidak mengulang kesalahan periode lalu yang memicu aksi penolakan besar-besaran melalui gerakan #ReformasiDikorupsi.

Komitmen politik pemerintah dan DPR ketika menunda pengesahan RKUHP pada September 2019 perlu diperiksa ulang. Pada saat itu, Presiden Jokowi menyebutkan bahwa penundaan dilakukan untuk mendalami dan mencermati masukan berbagai kalangan terhadap draf RKUHP terakhir. Hingga kini, begitu banyak dinamika yang terjadi berkenaan dengan materi RKUHP; mulai dari persoalan materi muatan, hingga soal minimnya pelibatan kelompok marjinal dalam proses penyusunan dan pembahasan.

Oleh karena itu, draf RKUHP yang sudah hampir diketok palu pada 2019 lalu seharusnya tidak dapat lagi dianggap sebagai versi terakhir, karena dalam proses pasca-penundaan tersebut berbagai perkembangan telah terjadi. Dengan demikian, keputusan yang diambil pada akhir Pembicaraan Tingkat I periode 2014–2019 sudah selayaknya ditinjau ulang.

Konsistensi pengawalan publik atas berbagai produk hukum menjadi penting karena Prolegnas prioritas tahun 2021 dengan daftar 33 usulan RUU-nya dapat menjadi arena pertarungan baru. Keberadaan RUU Perlindungan Tokoh Agama, RUU Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, RUU Larangan Minuman Beralkohol, dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, besar kemungkinan akan diwarnai pertarungan ideologi antarpemangku kepentingan, baik di dalam maupun di luar gedung parlemen.

Pertarungan ideologi dalam legislasi sebetulnya akan membawa publik pada diskusi yang sehat. Akan menjadi bahaya apabila yang tercipta bukan sebatas perdebatan ideologi, melainkan tawar-menawar materi muatan dengan dilandasi kepentingan politik jangka pendek dan ekonomi semata. Sejumlah RUU dikhawatirkan akan menjadi komoditas politik dan ekonomi di antara para pembentuk Undang-Undang maupun para pemangku kepentingan dengan pengaruh modal yang besar, seperti Revisi UU Pemilihan Umum, Revisi UU Otonomi Khusus Papua, RUU Reformasi Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, serta Revisi UU Badan Usaha Milik Negara.

Tanpa pengawalan ketat dari publik terhadap proses legislasi yang sedang berlangsung, peluang terjadinya transaksi materi muatan dalam RUU akan terbuka lebar. Pada akhirnya, apabila transaksi untuk kepentingan politik jangka pendek semakin jamak terjadi dalam proses legislasi kita, prediksi pesimis tentang semakin turunnya kualitas demokrasi Indonesia akan semakin menunjukkan kebenarannya.

Daftar Pustaka

Buku, Artikel Jurnal, dan Laporan Penelitian

- “Conference Report: Democracy and the Changing Role of Parliament in the Twenty-First Century”. Diselenggarakan oleh Inter-Parliamentary Union (IPU) pada 19-20 August 2020.
- Aitken, Victoria E. (Juli 2013). “An exposition of legislative quality and its relevance for effective development”. Chicago: Loyola University of Chicago. Tautan: <https://bit.ly/2MqO3VZ>. Terakhir diakses pada 2 Januari 2021.
- Al Atok. 2016. “*Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang dengan Sistem Bikameral di 5 (Lima) Negara Kesatuan”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. 13(3). Tautan: <https://bit.ly/3yfxkHI>.
- Alamsyah, Wana. 2020. *Laporan Pemantauan Tren Penindakan Kasus Korupsi Semester I 2020*. Jakarta: Indonesian Corruption Watch.
- Amalia, Riska Ari. M. Saoki Oktava. (Juni 2020). “Telaah Polemik Pembatasan Sosial Berskala Besar Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”. *Jurnal Mubakkamah*. 5(1). Tautan: <https://bit.ly/3dB8oCF>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Bosca, J.E. *et.al.* November 2020. “The Stabilizing Effects of Economic Policies in Spain in Times of Covid-19”. Working Paper No. 20/16. *BBVA Research*.
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT.

- Gramedia Pustaka Utama.
- Desvira, Herma. (17 Agustus 2020). "Malapraktik Pengesahan Rancangan Undang-Undang Mineral dan Batubara di Kala Pandemi". *Jurnal Rechtsvinding Online*. Tautan: <https://bit.ly/3qSXvk6>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- DPR. *Naskah Akademik RUU Cipta Kerja*. dpr.go.id. (n.d.). Tautan: <https://bit.ly/3yfmz14>. Terakhir diakses pada 11 Desember 2020.
- Faiz, Pan Mohamad. September 2017. "Yudisialisasi Politik di Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Korea". *Majalah Konstitusi*. No. 127: 74-77.
- Fealy, Greg. (2020). "Jokowi in the Covid-19 Era: Repressive Pluralism, Dynasticism and the Overbearing State", *Bulletins of Indonesian Economic Studies*. 56(3): 301-323. Diakses dari <https://doi.org/10.1080/00074918.2020.1846482>
- Fiorino, Nadia. Fabio Padovano. 2001. "Judicial Branch. Check and Balances and Political Accountability". Makalah pada seminar *Center for Economics of Institutions of the University of Roma Tre and at the 2001 Annual Meeting of the European Public Choice Society*. DOI: 10.1023/A:1022347908667.
- Florijn, Nico. (2010). "The Instruction for Legislation in the Netherlands: A Critical Appraisal". *Legisprudence*. 4(2): 171-191.
- Hauerstein, Kai. 2019. *Regulatory Reform in Indonesia: A Legal Perspective*. Hanns Seidel Foundation.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Kadafi, Binziad. 2019. *Finality and Fallibility in the Indonesian Revision System: Forging the Middle Ground*. Disertasi Tilburg University.
- Lev, Daniel S. 1978. "Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat". *Law & Society Review*. 13(1): 37-71. Tautan: <https://bit.ly/3drShaK>.
- M, Muhyiddin. (Juni 2020). "Covid-19. New Normal. dan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *Jurnal Perencanaan Pembangunan*. 4(2): 240-252. DOI: <https://doi.org/10.36574/jpp.v4i2.118>.
- M. Yahya Harahap. 2013. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan*

- Kuhap : Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mahkamah Agung. 2019. *Laporan Tahunan 2018*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- MD, Moh. Mahfud. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mertokusumo, Sudikno. 2009. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Michael, Tomy. 2016. "Memaknai Pemikiran Jean-Jacques Rousseau Tentang Kehendak Umum Menciptakan Keadilan". *Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call for Papers UNISBANK*. Tautan: <https://bit.ly/3y37lmW>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.
- Nursyamsi, Fajri. 2020. *Kertas Advokasi Kebijakan Atas UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja Dalam Kerangka Pelindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas*. Jakarta: PSHK. Tautan: <https://pshk.or.id/dokumen/7806> diakses pada 20 Januari 2021.
- Oktaryal, Agil. Ramadhana, Kurnia. 2020. *Proyeksi Masa Depan Pemberantasan Korupsi Menelisik Pengesahan Revisi UU KPK*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia dan Indonesia Corruption Watch.
- Palley, Thomas I. September 2008. "The Relative Permanent Income Theory of Consumption: A Synthetic Keynes-Duesenberry-Friedman Model". <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1295588>.
- Permana, Yudistira. Rimawan Pradiptyo. (8 Maret 2020). "Perizinan Berbasis Risiko: Kerancuan Omnibus Cipta Kerja". *Pukatkorupsi. ugm.ac.id*. Diunduh dari <https://bit.ly/2Qu3D52>.
- Power, Thomas. 2019. *Executive Aggrandisement Under the Jokowi Administration in Democracy in Indonesia: From Stagnation to Regression?*. Indonesia Update Series. Makalah dalam seminar '2019 Indonesia Update' diselenggarakan oleh College of Asia and the Pacific, Australia National University.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Cet ke-3. Bandung: Citra Aditya

Bakti.

- Subiyanto, Achmad Edi. (Oktober 2011). “Perlindungan Hak Konstitusional melalui Pengaduan Konstitusional”, *Jurnal Konstitusi*. 8(5): 707-731. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Simarmata, Jorawati. (Maret 2017). “Pengujian Undang-Undang Secara Formil oleh Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Legislasi Indonesia*. (14)1.
- Simposium. 1966. *Kebangkitan Semangat '66: Menjelajah Tracee Baru*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sulardi. (2013). “Mewujudkan *Checks and Balances* dalam Penyusunan Undang-Undang”. *Masalah-Masalah Hukum*. 42(2). Tautan: <https://bit.ly/3hgNJVk>.
- Sunny, Ismail. 1982. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Aksara Baru.
- Susanti, Bivitri. Dkk. 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: PSHK.
- Susanti, Martien Herna. (September 2017). “Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia”. *Journal of Government and Civil Society*. 1(2): 111-119. Tautan: <https://bit.ly/2TjenoR>.
- Taufik, Giri A. (2014). “Pembatasan dan Penguatan Kekuasaan Kehakiman dalam Pemilihan Hakim Agung”. *Jurnal Yudisial*. 7(3). Tautan: <https://bit.ly/3jscdxZ>.
- Taufik, Giri A. 2020. “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and Its Impact on Independent Regulatory Agencies”. *Australian Journal of Asian Law*. 20(2): 1-20. Tautan: <https://bit.ly/2M5C5AO>.
- Vanterpool, Varen. (2007). “A Critical Look at Achieving Quality in Legislation,” *European Journal of Law Reform*. 9(2).
- Vismara, Fabrizio. September 2020. “Reflections on Covid-19 – Views from Italy”. *The National Law Review*. 10(261).
- Wahyuni, Tri. (Desember 2020). “Efektivitas Peraturan Kepala Daerah Tentang Peningkatan Disiplin Dan Penegakan Hukum Protokol Kesehatan Di Lingkungan Pemerintah Daerah.” *Jurnal Administrasi Publik Puslatbang KMP LAN*. 16(2): 167-183. Tautan: <https://bit.ly/2SE0WQ4>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.

- Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Zulkarnain, Iskandar. dkk. 2004. *Konflik di Daerah Pertambangan, Menuju Penyusunan Konsep Solusi Awal dengan Kasus pada Pertambangan Emas dan Batubara*. Jakarta: LIPI.
- Zoelva, Hamdan. (Juni 2012). “*Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* dan Perlindungan Perlindungan Hak-hak Konstitusional Warga Negara”. *Jurnal Media Hukum*. 19(1): 152-165.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Perppu Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.
- Perppu Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Perppu Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

- Ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2009.
Perppu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.
Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019.
Peraturan Menteri Kesehatan No. 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019
Peraturan MK Nomor 09/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi
Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak *Coronavirus Disease* (Covid-19).
Peraturan Menteri Keuangan No. 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 40/PMK.07/2020.

Putusan Pengadilan dan Keputusan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-X/2012
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XI/2013
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016
Keputusan DPR RI Nomor 6A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015
Keputusan DPR RI Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2017
Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019
Keputusan DPR RI Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program

Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

Sumber Daring

- (19 Desember 2008). "Perppu JPSK Gagal Jadi UU". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3qRuSE4>.
- (2 Juni 2020). "Komite I DPD Tolak Pilkada Serentak 2020, Begini Perimbangannya". *Mediaindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/2POdXF9>. Terakhir diakses pada 10 Januari 2021.
- (29 September 2020). "DPR Sahkan RUU Bea Meterai, Tarif Jadi Rp 10.000". *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2RLTLnY>. Terakhir diakses pada 8 Februari 2021.
- (n.n.). (4 April 2015). "Presiden dan Penegakan Hukum oleh OC Kaligis". *Ocklaw.com*. Tautan: <https://bit.ly/2QvJYBX>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- A, Febryan. (13 September 2020). "Denda Pelanggar Protokol Covid Jakarta Capai Rp4.3 Miliar." *Republika.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/32soyZ6>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.
- Abdi, Alfian Putra. (17 Oktober 2020). "UU Cipta Kerja Cermin Negara Tak Ramah ke Penyandang Disabilitas". *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/3g89nwl>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Aditya, Nicholas Ryan. (5 Desember 2020). "10 Hari Terakhir. Bawaslu Temukan 458 Kampanye Langgar Protokol Kesehatan". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/32umMXw>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Aditya, Nicholas Ryan. (9 Desember 2020). "Bawaslu Temukan KPPS di 1.172 Terpapar Covid-19. KPU: di TPS Mana?". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3szfcdw>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Agustina, Susanti. (5 September 2020). "Peluang Revisi Menggerus Citra MK". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3sivd2q>. Terakhir diakses 18 Januari 2020.
- Aida, Nur Rohmi. (22 Maret 2020). "Update, Berikut 15 Negara yang Berlakukan Lockdown akibat Virus Corona". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3btuEww>.

- Akbar, Nawir Arsyad. (5 November 2020). "Formappi Kritik Kehadiran Anggota DPR yang Minim dalam Rapat". *Republika.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3bLZVwu>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.
- Amalia, Nurul. (14 April 2020). "Tok! Disepakati Hari H Pilkada Serentak 2020 9 Desember 2020". *Perludem.org*. Tautan: <https://bit.ly/3eXu8bK>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.
- Amindoni, Ayomi. (3 November 2020). "UU Cipta Kerja: Kesalahan 'fatal' pasal-pasal Omnibus Law akibat 'proses legislasi ugul-ugalan', apakah UU layak dibatalkan?". *Bbc.com*. Tautan: <https://bbc.in/3jgIxn8>. Terakhir diakses pada 27 Juni 2021.
- Antara News. (27 Agustus 2020). "Pembahasan RUU Bea Meterai Prioritas 2020". *Antaraneews.com*. Tautan: <https://bit.ly/3dD6Wjj>. Terakhir diakses pada 8 Februari 2021.
- Antara News. (7 Juli 2019). "Mengukur pro kontra RUU Bea Meterai". *Antaraneews.com*. Tautan: <https://bit.ly/3vOsWia>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.
- Argama, Rizky. (2 Maret 2020). "The 2020 Prolegnas: here we go again." *Indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au*. Tautan: <https://bit.ly/3c9hITL>. Terakhir diakses pada 25 Januari 2021.
- Argama, Rizky. (9 Oktober 2020). "Major procedural flaws mar the omnibus law." *Indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au*. Tautan: <https://bit.ly/3uN44Hi>. Terakhir diakses pada 17 Juni 2021.
- Argama, Rizky. (15 Oktober 2020). "Pelanggaran Prosedur dapat Membuat UU Cipta Kerja Batal." *Hukumonline.com*, Tautan: <https://bit.ly/35AHwya>. Terakhir diakses pada 14 Juni 2021.
- Badan Legislasi DPR. (15 Mei 2020). "Kronologis Proses Penyusunan hingga Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara". *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/3x70B80>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Badan Pusat Statistik. (16 Februari 2019). "Ekonomi Indonesia Tumbuh 5,17 Persen". *Bps.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2RW7R6v>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.
- BBC News. (5 Oktober 2020; diperbarui 9 Oktober 2020). "Omnibus Law: Jokowi persilakan penolak UU Cipta Kerja gugat ke MK, setelah demonstrasi besar di berbagai kota". *Bbc.com*. Tautan:

- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-54410069>.
- BBC News. (9 Desember 2020). "Covid-19. pakar tetap khawatirkan soal klaster baru. Mahfud klaim 'tidak terjadi apa-apa'". *Bbc.com*. Tautan: <https://bbc.in/3yauweS>. Terakhir diakses pada 23 April 2020
- BBC News. (9 Oktober 2020). "Omnibus Law: Demo tolak UU Cipta Kerja di 18 provinsi diwarnai kekerasan, YLBHI: 'Polisi melakukan pelanggaran'". *Bbc.com*. Tautan: <https://bbc.in/3tk7pwD>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Bramasta, Dandy Bayu. (9 Desember 2020). "Ada 22 Daerah Zona Merah yang Gelar Pilkada Serentak 2020, Mana Saja?". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/33fIOO1>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Budiman, Aditya. (22 Februari 2017). "Jokowi Sebut Praktek Demokrasi Sudah Kebablasan". *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3sCtEgf>.
- Butt, Simon. (3 September 2020). "The 2020 Constitutional Court Law Amendments: A Gift to Judges". *Indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au*. Tautan: <https://bit.ly/2P5Rxik>.
- CNN Indonesia. (17 Februari 2020). "Diperbaiki di DPR, Salah Ketik Omnibus Law Tak Akan Direvisi". *Cnnindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3uMwbFY>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
- CNN Indonesia. (22 September 2020). "Jokowi dan Kegeraman NU-Muhammadiyah Soal Tunda Pilkada 2020". *Cnnindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3xfF8tl>.
- CNN Indonesia. (4 Oktober 2020). "Omnibus Law Ciptaker. RUU Kontroversial ke 4 di Era Pandemi". *Cnnindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3poYPLP>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- CNN Indonesia. (6 Desember 2020). "Pelanggaran Protokol Kesehatan Naik Jelang Pilkada". *Cnnindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3gpaZBS>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- DDTC. (24 Agustus 2020). "Pembahasan Revisi UU Bea Meterai Berlanjut". *Ddtc.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3xhGP9B>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.
- DPR. (12 Mei 2020). "RUU Haluan Ideologi Pancasila Disetujui Jadi Usul Inisiatif DPR". *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/3fVbplz>.

- Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.
- DPR. (2 Februari 2015). “Deskripsi Konsepsi (Pemerintah) atas Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.” *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2LPy8jY>.
- DPR. (3 September 2020). “DPR dan Pemerintah Sepakati RUU Meterai Dibawa ke Paripurna”. *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2QKO7Ci>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.
- DPR. (8 April 2020). “Laporan Singkat Komisi II DPR RI”. *Dpr.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/33h4A3W>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.
- Erika, Dian. (18 Februari 2020). “Mahfud Sebut Salah Ketik di Draf Omnibus Law Cipta Kerja Hanya Satu Pasal”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/32d6Ngm>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
- Farisa, Fitra Chusia. (20 Januari 2021). “PP 3/2021 diteken Jokowi, Warga Bisa Jadi Komponen Cadangan Perkuat TNI”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n44h5N>.
- Farisa, Fitria Chusna. (11 November 2020). “DKPP Pecat Ketua KPU Sumbar Terkait Verifikasi Faktual Calon Independen”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3guzVIIt>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Farisa, Fitria Chusna. (23 Maret 2020). “Langkah KPU Tunda 4 Tahap Pilkada di Tengah Wabah Corona Dinilai Tepat”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3nOzuKt>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.
- Farisa, Fitria Chusna. (29 September 2020). “Pilkada Saat Pandemi, Komnas HAM Minta Jaminan Hak Hidup dan Sehat Warga”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3eUcFkv>. Terakhir diakses pada 10 Januari 2021.
- Farisa, Fitria Chusna. (29 September 2020). “Pilkada Saat Pandemi, Komnas HAM Minta Jaminan Hak Hidup dan Sehat Warga”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n2YrBp>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Farisa, Fitria Chusna. (5 November 2020). “DKPP Pecat Ketua KPU Sumbar Terkait Verifikasi Faktual Calon Independen”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/2P2uq8j>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.

- Fiady, Nabil. (12 Mei 2020). "Menguji Pengawasan DPR Terhadap Pemerintah Terkait Kebijakan Penanganan Covid-19". *Kumparan.com*. Tautan: <https://bit.ly/3sPFvrr>. Terakhir diakses pada 10 Februari 2021.
- Fraksi Rakyat Indonesia. (30 Maret 2020). "Rakyat Indonesia Mendesak DPR RI Menghentikan Fungsi Legislasi. Fokus Laksanakan Fungsi Anggaran dan Pengawasan". *Elsam.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3gaYAzP>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- Hakim, Rakhmat Nur. (31 Maret 2021). "Jokowi Gelontorkan Rp 405.1 Triliun untuk Atasi Covid-19. Ini Rinciannya". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3ekk2Sc>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.
- Halim, Devina. (7 Oktober 2020). "Polri Ingatkan Ancaman Pidana bagi Peserta Aksi yang Tak Patuhi Protokol", *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3ecKVXS>.
- Hidayat, Rofiq. (10 September 2020). "Pengujian UU MK Terbaru Bakal Jadi 'Ujian' bagi Hakim Konstitusi". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/39F28qQ>. Terakhir diakses pada 10 Desember 2020.
- Hidayat, Rofiq. (17 April 2020). "Pemerintah Diminta Menarik Draf RUU Cipta Kerja", *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3mWkZnH>. Terakhir diakses pada 14 April 2021.
- Hidayat, Rofiq. (20 November 2020). "Penyusunan Prolegnas 2021 Seharusnya Berbasis Kebutuhan Hukum Masyarakat". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3ipwXne>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020.
- Hidayat, Rofiq. (14 April 2020). "Menyoal Urgensi Revisi UU MK". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3v73OSZ>.
- Hukum Online. (29 Januari 2020). "Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3sIrnjG>.
- Hidayat, Rofiq. (3 Desember 2019). "Kekhawatiran Maria Farida Terkait Omnibus Law". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3aruS7H>.
- Hidayat, Rofiq. (3 Juli 2020). "Pembentuk UU Rombak Daftar Prolegnas 2020 Menuai Kritik", *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n4JTkZ>.
- ICW. (7 Desember 2020). "Usut Tuntas Korupsi Bansos Sembako

- Kemensos dan Benahi PBJ Penanganan Covid-19". *antikorupsi.org*. Tautan: <https://bit.ly/3svdZPz>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- Idhon, Addi M. (8 Oktober 2020). "Demo Hari Ini Tolak Omnibus Law: Kronologi, Daftar Lokasi, Penyebab". *Tirto.com*. Tautan: <https://bit.ly/2T1kZrg>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- Ihsanuddin. (24 April 2020). "Jokowi Tunda Pembahasan Klaster Ketenagakerjaan RUU Cipta Kerja". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3dl7Cda>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Ihsanuddin. (3 Maret 2020). "Fakta Lengkap Kasus Pertama Virus Corona di Indonesia". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3pUjOVv>.
- Ilahi, Beni Kurnia. (20 Mei 2020). "UU Minerba Aturan Oligarkis di Era Milenial". *Cnnindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3g9DZvH>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- Jusuf, Nabila. (10 Mei 2010). "KPK korban matinya kontrol lembaga peradilan terhadap kesewenangan pembentuk peraturan". *Theconversation.com*. Tautan: <https://bit.ly/3z5bBnh>
- Jusuf, Nabila. (16 Oktober). "Selain Cipta Kerja, ada tiga omnibus law lain yang menunggu disahkan. Apa layak diteruskan?". *Theconversation.com*. Tautan: <https://bit.ly/3dwiuVG>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Kartika, Mimi. (9 Juni 2020). "Perppu Pilkada Digugat ke Mahkamah Konstitusi". *Republika.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3v0Y9h7>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.
- Kenawas, Yoes C. (28 Desember 2020). "Politik Dinasti dan Masa Depan Pilkada Langsung". *Harian Kompas*.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (n.d.). "*Background Paper: Analisis KPPU terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*". *Kppu.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2NkfrWc>.
- Kompas. (5 Mei 2020). "Kerja-kerja DPR di Tengah Pandemi Covid-19...". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3aO1qcn>. Terakhir diakses pada 10 Februari 2021.
- KPK. (18 Agustus 2020). "Cegah Korupsi di Masa Pandemi. Realisasi Anggaran Penanganan Covid-19 Terus dipantau". *Kpk.go.id*. Tautan:

- <https://bit.ly/3gg8K1o>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- KPMG. (18 November 2020). "Singapore: Government and Institution Measures in Response to Covid-19". *Home.kpmg*. Tautan: <https://bit.ly/3ceZ0J8>.
- KPMG. (2 Desember 2020). "Malaysia: Government and Institution Measures in Response to Covid-19". *Home.kpg*. Tautan: <https://bit.ly/3poC0YD>.
- Kumparan News. (12 Mei 2020). "PSHTN UI Nilai Perppu Corona Jokowi Berpotensi Langgar Konstitusi". *Kumparan.com*. Tautan: <https://bit.ly/2SYyGr4>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020
- Mahkamah Konstitusi. (20 Mei 2020). "Pemerintah Akui Sahkan Perppu Penanganan Covid-19 Menjadi Undang-Undang". *Mkri.id*. Tautan: <https://bit.ly/3tAHBMQ>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021
- Mahkamah Konstitusi. (22 Oktober 2020). "DPD Akui Terlibat Pembahasan UU Minerba". *Mkri.id*. Tautan: <https://bit.ly/3f4UCZ8>.
- Mahkamah Konstitusi. (30 November 2012). "Akil Mochtar Paparkan Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis". *mkri.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/3mZ9V93>. Terakhir diakses pada:
- Mahkamah Konstitusi. (30 September 2020). "MK Putus Perkara UU Minerba Pemprov Kepulauan Babel". *Mkri.id*. Tautan: <https://bit.ly/2Tj0VBz>.
- Makarim, Edmon. (30 Desember 2020). "Materai dan Keotentikan Pembuktian". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3gs3IkU>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.
- Mardhatillah, Aida. (29 Agustus 2020). "Revisi UU MK Dinilai Sarat Kepentingan Politik". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3pm81AC>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.
- Margianto, Heru (ed). (22 Juli 2020). "Etika Politik di Politik Dinasti". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3eeM5Ck>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Mashabi, Sania. (1 Oktober 2020). "LIPI Rekomendasikan Pemerintah Tunda Pilkada 2020". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n4uYXU>.
- Mashabi, Sania. (20 April 2020). "Daftar 18 Daerah yang Terapkan

- PSBB, dari Jakarta hingga Makassar”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/2ZOJnwM>.
- Mashabi, Sania. (21 Desember 2020). “Demi Keselamatan Publik, PP Muhammadiyah Minta Pilkada 2020 Ditunda”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3ug9utU>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Mashabi, Sania. (21 September 2020). “Demi Keselamatan Publik. PP Muhammadiyah Minta Pilkada 2020 Ditunda”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n0HKXk>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Mashabi, Sania. (25 Juni 2020). “Formappi: DPR Sekarang Hampir Sama dengan Era Orde Baru”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3e8oAuI>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.
- Medcom. (24 Agustus 2020). “Pemerintah-DPR Bentuk Panja Untuk Percepat Pembahasan RUU Bea Meterai”. *Medcom.id*. Tautan: <https://bit.ly/3dKVx1v>. Terakhir diakses pada 8 Februari 2021.
- Media Indonesia. (3 Desember 2018). “Gibran Tidak tertarik Masuk Politik Maupun Timses”. *Mediaindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3txYDvb>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Mochtar, Zainal Arifin. (21 Desember 2020). “Elegi Hukum dan Pemerintahan”. *Mediaindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3suNdH9>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021
- Nahdlatul Ulama. (11 Juni 2020). “RUU HIP Bisa Sulut Konflik Ideologi yang Bikin Gaduh”. *Nu.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3x6kpYl>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2020.
- Nugraha, Hazrafiz Satya. (22 Agustus 2020). “Pasangan Fahrizal-Genius duga ada upaya penjegalan untuk ikut pilkada”. *Covensia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3swrGhd>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Nurita, Dewi. (2 Juni 2020). “Jokowi: Pembukaan Lagi Rumah Ibadah-Sekolah Melalui Tahapan Ketat”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3teHCVT>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Nurita, Dewi. (31 Desember 2020). “FPI Dilarang, Ahli Hukum: SKB-nya Cerdik Sulit Digugat”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3xc67Gj>.

- Nursyamsi, Fajri (3 Agustus 2017). "Meninjau Kembali PP "Sapu Jagat" Implementasi UU Penyandang Disabilitas". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/2RNDLSC>. Terakhir diakses pada 12 Januari 2021.
- Olivia, Agatha. (5 Februari 2021). "Rata-rata Pendapatan Penduduk Indonesia Setahun Rp 59 Juta". *Katadata.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3v7asZB>. Terakhir diakses pada 21 April 2021.
- Palguna, I D. G. (19 November 2020). "Menguji Mahkamah Konstitusi". *Koran.tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/34L62fI>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.
- Pepinsky, Tom. (19 Januari 2021). "Covid-19 and Democracy in Indonesia: Short-Term Stability and Long-Term Threats". *Thinkglobalhealth.org*. Tautan: <https://bit.ly/3tDrpD0>.
- Prabowo, Dani. (17 September 2020). "Klaster Pilkada Mulai Muncul, Pengumpulan Massa Saat Kampanye Sebaiknya Dibatasi". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3nPkbHV>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Prabowo, Dani. (18 Februari 2020). "Pengamat: Tak Heran jika RUU Cipta Kerja Lebih Berpihak pada Pengusaha". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3bPoAA7>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2021.
- Prabowo, Haris. (19 Oktober 2020). "Omong Kosong Transparansi DPR dan Pemerintah Soal UU Cipta Kerja". *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/3pdx9Zs>. Terakhir diakses pada 22 Januari 2021.
- Prasetyo, Aji. (4 Mei 2020). "Masyarakat Sipil Minta Presiden Tolak Revisi UU MK". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3dlbCe5>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- Pratama, I W. B. Eka. (19 Oktober 2020). "10 Model Perizinan Berbasis Resiko yang Penuh Resiko dalam UU Cipta Kerja". *Mongabay.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3tmsXbM>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- PSHK. (26 Maret 2020). "DPR Harus Tetap Menjalankan Perannya dengan Memanfaatkan Teknologi". *Pshk.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3z6s7U4>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- PSHK. (6 Oktober 2020). "Pengesahan UU Cipta Kerja, Legislasi Tanpa Ruang Demokrasi". *Pshk.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3uPQBxH>.

- Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Publish What You Pay (PWYP) Indonesia. (26 Agustus 2020). “Oligarki Tambang dan Undang-Undang Minerba”. *Pwypindonesia.org*. Tautan: <https://bit.ly/3nZ2yxs>.
- Purnamasari, Deti Mega. (11 Oktober 2020). “PKS Sebut UU Cipta Kerja Cacat Prosedur dan Substansi”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3plGv6k>. Terakhir diakses pada 4 Desember 2020.
- Purnamasari, Dian Dewi. (24 September 2020). “Suara Rakyat Tak Didengar”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/33hQZcA>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Purnawan, Hendi. (5 Desember 2020). “Capai 2.126 Kasus. Pelanggaran Protokol Kesehatan Paling Banyak Selama Tahapan Pilkada 2020”. *Bawaslu.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/2RFmLOa>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Purwanto (ed.). (23 Desember 2019). “TII: Prolegnas 2020-2024 Cerminkan DPR Masih Gandrung Kuantitas”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/38VKaRA>. Terakhir diakses pada 17 Januari 2021.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. (3 Juli 2020). “Degradasi Perencanaan Legislasi atas Nama Evaluasi”. *Pshk.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3ogUhVJ>. Terakhir diakses pada 10 Desember 2020.
- Putra, Antoni. (3 September 2020). “Potensi Konflik Regulasi dalam RUU Cipta Kerja,” *theconversation.com*. Tautan: <https://bit.ly/3sFFOpw>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- Putri, Budiarti U. (13 Februari 2020). “Menaker Akui BIN-Polri Ikut Bertemu Buruh Bahas Omnibus Law”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/2RTI9PZ>.
- Putri, Budiarti U. (22 Oktober 2020). “Naskah Omnibus Law Berubah Lagi Jadi 1.187 Halaman, Pasal 46 Soal Migas Dihapus”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3tCNNDT>.
- Putri, Budiarti U. (5 November 2020). “Pakar Sebut UU Cipta Kerja Praktik Legislasi Terburuk di Era Reformasi”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3asgVX6>.
- Putri, Budiarti Utami. (21 Agustus 2021). “4 Poin Kesepakatan antara Buruh dengan DPR Soal Omnibus Law RUU Cipta Kerja”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/2OQgqP5>. Terakhir diakses tanggal 15

- April 2021.
- Putri, Budiarti Utami. (22 Oktober 2020). "Naskah Omnibus Law Berubah Lagi Jadi 1.187 Halaman, Pasal 46 soal Migas Dihapus". *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/32tup0x>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Putri, Gloria Setyani. (12 Maret 2020). "WHO Resmi Sebut Virus Corona Covid-19 sebagai Pandemi Global". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3n2OpR4>. Terakhir diakses pada 7 Januari 2021.
- PWYP Indonesia. "Bagaimana Praktik Keterbukaan Kontrak dan Izin di Daerah?". Webinar oleh PWYP Indonesia tanggal 7 Juli 2020. Tautan: <https://bit.ly/3iFAFcA>.
- Ramadayanti, Ega. Ramos Adi Perisai. (September 2020). "Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi: Praktik Barter Politik yang Nihil Substansi". *Unpad.ac.id*. Tautan: <https://bit.ly/2PTkaQt>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- Redi, Ahmad. (15 Mei 2020). "Menguji Konstitusionalitas UU Minerba". *Kontan.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/3e9eXfg>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Riana, Friski. (12 Desember 2020). "Dinasti Politik Ramaikan Pilkada 2020. Ini Daftarnya". *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3txnXBi>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Rinaldi, Ingki. (30 Maret 2020). "KPU Ajukan Tiga Opsi Penundaan Pilkada 2020 ke DPR dan Pemerintah". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/33gGfLK>. Terakhir diakses pada 3 Januari 2021.
- Rizal, Jawahir Gustav. (11 Agustus 2020). "Pandemi Covid-19, Apa saja Dampak pada Sektor Ketenagakerjaan Indonesia." *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/2P1tIb2>.
- Rizki, Mochammad Januar. (4 Agustus 2020). "Risiko Hilangnya Sejumlah Kewenangan Daerah dalam UU Minerba." *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/2XUS33K>.
- Rozali, Ahmad. (5 Oktober 2020). "PBNU Minta Pilkada Serentak 2020 Ditunda". *Nu.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3nMcig1>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- S, Lidya Julita. (13 Oktober 2020). "Kocak! Draf Omnibus Law: 1.028, 905, 1035 & 812 Halaman". *Cnbcindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3nMcig1>.

- ly/3dhFrMk. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Sahbani, Agus. (18 Januari 2020). "Pemerintah Super Prioritaskan Pembahasan Dua RUU Omnibus Law Ini". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3vYmmWn>. Terakhir diakses pada 15 Januari 2021.
- Sahbani, Agus. (20 Januari 2020). "Tiga Catatan Penting Soal Target Prolegnas 2020". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/2XSsMqH>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- Said, Muhammad. (18 Agustus 2017). "Masyarakat Disabilitas Aceh Tolak RPP 'Sapu Jagat'". *Antaraneews.com*. Tautan: <https://bit.ly/3eine0l>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- Salim, Karel. (30 Juni 2020). "KL Pusat Bahas Keterbukaan Informasi Kontrak Minerba di Forum PWYP Indonesia". *Komisinformasi.go.id*. Tautan: <https://bit.ly/3pcf9y>.
- Saraswati, Kartika. (2 November 2020). "Refleksi Sistem Pemerintahan Indonesia dalam Legislasi". *Hukumonline.com*. Tautan: <https://bit.ly/3aljydl>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Sari, Haryanti Puspa. (16 Juli 2020). "DPR Sahkan Evaluasi Prolegnas Prioritas 2020, Ini Daftarnya". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/35SI0k0>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020.
- Sari, Haryanti Puspa. (23 April 2020). "PKS Nilai Perppu Covid-19 Berpotensi Munculkan Otoritarianisme". *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3efinNr>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Setiawan, Riyan. (16 Oktober 2020). "Cara Polisi & Pemerintah Ancam Pelajar yang Terlibat Demo Ciptaker". *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/3gcr268>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.
- Setiawan, Riyan. (9 Desember 2020). "Empat Kandidat Pilkada 2020 Meninggal Dunia Positif Covid-19" *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/2T2Rplk>.
- Setyowati, Agnes. (6 Oktober 2020). "Kontroversi Pilkada 2020 di Tengah Pandemi Covid-19". *kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/33g0LMu>. Terakhir diakses pada 15 Desember 2020.
- Sholikin, M. Nur. (10 Desember 2019). "3 cara mendesain ulang Prolegnas agar lebih efektif," *theconversation.com*. Tautan: <https://bit.ly/39Zj4Zt>. Terakhir diakses pada 9 Desember 2020.

- Sholikin, M. Nur. (17 Agustus 2015). "Transparansi dan Akuntabilitas Sidang *Judicial Review* di MA". *Pshk.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/3xajQO2>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Sholikin, M. Nur. (20 Februari 2020). "Eksklusivitas *Omnibus Law* yang Super Prioritas". *Pshk.or.id*. Tautan <https://bit.ly/3z6ZOog>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- Sholikin, M. Nur. (21 November 2020). "Prioritas RUU 2021 Harus Fokus pada Pemulihan Dampak Pandemi". *Pshk.or.id*. Tautan: <https://bit.ly/2XVbSb8>. Terakhir diakses pada 6 Desember 2020.
- Sidiq, Fatah Hidayat. (6 April 2020). "Godok RUU Cipker. DPR Dianggap Tak Bersimpati". *alinea.id*. Tautan: <https://bit.ly/33f6SjY>. Terakhir diakses 4 Mei 2021.
- Sucahyo, Nurhadi. (10 Agustus 2017). "Penyandang Disabilitas Pertanyakan Komitmen Pemerintahan Jokowi". *Voaindonesia.com*. Tautan: <https://bit.ly/3dzfCru>. Terakhir diakses pada 13 Januari 2021.
- Suparman, Fana F. (17 Agustus 2020). "SETARA Institute Tolak Revisi UU MK yang Lemahkan Mahkamah Konstitusi". *Beritasatu.com*. Tautan: <https://bit.ly/3x4g4Wm>. Terakhir diakses pada 18 Januari 2021.
- Susanti, Bivitri. (12 September 2020). "Robohnya Demokrasi Kami". *Majalah.tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3amIYHp>. Terakhir diakses pada 19 April 2021.
- Suwiknyo, Edik. (12 Mei 2020). "Jadi Oposisi. Ini Alasan PKS Tolak Perppu No. 1/2020 Jadi Undang-Undang". *Bisnis.com*. Tautan: <https://bit.ly/3pneyep>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- Syahni, Della. (13 Mei 2020). "UU Minerba Ketok Palu: Jaminan Korporasi, Ancaman bagi Rakyat dan Lingkungan". *Mongabay.co.id*. Tautan: <https://bit.ly/34L5zKu>. Terakhir diakses pada 3 Desember 2020.
- Syambudi, Irwan. (16 Desember 2020). "Pilkada Serentak 2020 Dinasti Politik Meningkat: Dari 158 Kandidat. 67 Potensial Menang". *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/3vhx8GL>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Taufik, Giri A. (30 November 2012). "BP Migas dan Ilusi Kedaulatan".

- Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3sEwKS0>.
- Tempo. (22 Februari 2020). “Penjelasan Menteri Ketenagakerjaan tentang Omnibus Law”. *Majalah Tempo*. Tautan: <https://bit.ly/3g8wKG1>. Terakhir diakses tanggal 14 April 2021.
- Tempo. (28 Januari 2020). “Ajukan Omnibus Law, Jokowi Minta Dukungan MK”. *Tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3xb1BKE>.
- Tempo. (8 Desember 2020). “KPU Siapkan Pengganti Petugas Pilkada yang Terinfeksi”. *Koran tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3pqZ6xU>.
- Tempo. Edisi 26 September 2020. “Tunda Pilkada Berdarah”. *Majalah tempo.co*. Tautan: <https://bit.ly/3wbn6Xn>.
- Thomas, Vincent Fabian. (14 Oktober 2020). “Skandal DPR dan Pemerintah Jokowi Mengesahkan RUU Cipta Kerja”. *Tirto.id*. Tautan: <https://bit.ly/2T0pFhd>. Terakhir diakses pada 14 Januari 2021.
- Universitas Padjadjaran. (18 Oktober 2018). “Komisi XI DPR RI Minta Masukan Unpad Terkait RUU Bea Meterai”. *Unpad.ac.id*. Tautan: <https://bit.ly/3veeyS>. Terakhir diakses pada 2 Februari 2021.
- Yahya, Achmad Nasrudin. (5 Juli 2020). “RUU PKS Ditarik dari Prolegnas Prioritas di Saat Tingginya Kasus Kekerasan Seksual”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/39O67Bm>. Terakhir diakses pada 19 Januari 2020.
- Yuwono, Markus. (21 Agustus 2020). “Tak Penuhi Syarat. 2 Paslon Independen Gagal Maju di Pilkada Gunungkidul 2020”. *Kompas.com*. Tautan: <https://bit.ly/3duT7np>. Terakhir diakses pada 23 April 2020.
- Zakaria, R. Yando. (Edisi 7 Desember 2019). “Omnibus Law untuk Masyarakat Adat”. *Majalah Tempo*. Tautan: <https://bit.ly/3wYn6vK>. Terakhir diakses pada 15 April 2021.

Tentang PSHK

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) berdiri pada 1 Juli 1998 dengan visi menuju pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial. Melalui riset dan advokasi, PSHK bekerja dalam dua wilayah reformasi hukum: legislasi dan peradilan.

Dalam bidang legislasi, PSHK mengembangkan modul untuk pelatihan perancangan peraturan perundang-undangan. Para peserta dalam pelatihan yang diselenggarakan PSHK merentang mulai dari lembaga negara—seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Direktorat Jenderal Pajak, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Komisi Pemilihan Umum, Komisi Yudisial—hingga korporasi swasta maupun organisasi masyarakat sipil.

Selain itu, PSHK secara konsisten menghasilkan buku laporan tahunan terkait kinerja legislasi parlemen. PSHK juga telah membantu proses audit regulasi pada beberapa institusi, antara lain Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Himpunan Bank-bank Milik Negara.

Dalam bidang peradilan, PSHK telah memberikan asistensi teknis bagi Mahkamah Agung dalam berbagai kerja sama

terkait reformasi institusi peradilan. Beberapa kerja sama itu, antara lain, dalam penyusunan Cetak Biru Reformasi Mahkamah Agung, Cetak Biru Pembentukan Pengadilan Antikorupsi dan Pengadilan Niaga, serta Cetak Biru Pengadilan Hak Asasi Manusia. Selain itu, PSHK juga turut mendampingi Mahkamah Agung dalam pembuatan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penyelesaian Gugatan Perkara Sederhana (*small claims court*).

PSHK terus mengembangkan inovasi dalam upaya pembaruan hukum di Indonesia. Pada 2000, PSHK mendirikan portal informasi dan pangkalan data peraturan *Hukumonline.com*. Untuk mendorong wacana di bidang hukum, PSHK menerbitkan *Jurnal Hukum JENTERA* dan menghadirkan situs *Parlemen.net*. Selain itu, PSHK turut mendirikan dan mengelola Perpustakaan Hukum Daniel S. Lev (www.danlevlibrary.net). Kemudian, untuk menciptakan budaya akademik baru dalam pendidikan hukum di Indonesia, PSHK mendirikan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (www.jentera.ac.id) pada 2011.

SOROTAN ATAS KINERJA LEGISLASI DPR SEPANJANG 2020 tidak bisa dilepaskan dari konteks bencana pandemi yang melanda Indonesia juga dunia. Hantaman wabah virus semestinya jadi momentum pembuktian bagi anggota legislatif untuk sungguh-sungguh menjalankan fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran. Catatan ini menjabarkan berbagai masalah terkait kinerja DPR dengan berfokus pada pelaksanaan fungsi legislasi dalam tiga sorotan utama.

Pertama, buku ini menguraikan sekaligus mengkritik sejumlah produk undang-undang yang disahkan pada 2020. Meski di awal ambisius, parlemen kembali gagal memenuhi target legislasinya. Hanya 13 undang-undang yang rampung disahkan sepanjang 2020, itu pun didominasi ratifikasi perjanjian internasional. Enam undang-undang sektoral yang lahir, dengan lima di antaranya mendapat penolakan luas dari publik, memecah rekor paling buruk DPR dari segi jumlah capaian.

Kedua, catatan ini memberi penilaian atas kualitas legislasi buatan DPR bersama pemerintah. Temuan menunjukkan bahwa otoritas legislatif tidak benar-benar fokus pada pengawasan penanganan pandemi. Pada ranah kekuasaan eksekutif, penggunaan Perppu sebagai jalan pintas legislasi masih menjadi praktik yang kembali muncul.

Lalu, bagian *ketiga* menyoroti isu-isu spesifik menyangkut parlemen, kualitas demokrasi, dan korupsi pada masa pandemi. Catatan memperlihatkan bahwa pandemi bukan hanya menjadi jalan untuk lahirnya undang-undang kontroversial, tetapi juga lumbung korupsi baru yang menunjukkan bahwa para pejabat publik tidak benar-benar peka terhadap krisis. Sebaliknya, muncul kecenderungan memanfaatkan keterbatasan ruang gerak masyarakat untuk menggebut pengesahan sejumlah rancangan undang-undang yang ditolak luas oleh publik. Beberapa undang-undang bahkan disusun lewat proses kilat dan minim transparansi.

Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020 menunjukkan indikasi bahwa Indonesia tidak cuma sedang menghadapi krisis kesehatan, melainkan juga krisis penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab sosial.