

BAB II

Tinjauan Yuridis dan Analisis Wacana Kritis terhadap Pernyataan Menteri

Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

2.1. Pernyataan Pejabat sebagai Salah Satu Bentuk Wacana, Kebijakan Publik, dan Objek Sengketa Tata Usaha Negara

Bagian ini akan mengulas mengenai pernyataan pejabat yang dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik. Pernyataan tersebut kemudian akan dianalisis dari dua perspektif, pertama, perspektif Hukum Tata Usaha Negara untuk melihat apakah wacana yang dimaksud merupakan objek sengketa Tata Usaha Negara atau bukan. Kedua, perspektif bahasa dengan pendekatan studi analisis wacana kritis untuk membongkar makna lebih dalam sehingga penulis dapat mengetahui makna, ideologi, maupun tujuan tertentu yang disembunyikan melalui bahasa.

2.1.1. Pernyataan Pejabat Sebagai Suatu Bentuk Wacana

Pejabat Publik merupakan setiap aparatur negara yang mempunyai kewenangan membuat kebijakan publik di lingkungan lembaga pemerintah pusat dan daerah. Dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk mengkaji hubungan pernyataan tersebut –yang merupakan suatu bentuk wacana— dengan ideologi, kekuasaan, maupun dominasi, menggunakan pendekatan analisis wacana kritis yang menempatkan wacana sebagai praktik sosial sebagaimana dikemukakan oleh Fairclough. Menurut Fairclough, wacana merupakan bentuk praktik sosial. Maksudnya, wacana memiliki hubungan timbal balik dengan dimensi praktik sosial lainnya seperti agama, sosial, budaya, ekonomi, hukum, dan lain-lain. Wacana

memiliki keterkaitan dengan konteks secara umum, serta terkait dengan unsur-unsur kewacanaan dan non-kewacanaan.⁶³

Wacana tidak dapat dipisahkan dari persoalan bahasa. Dalam perkembangan linguistik ada dua pandangan mengenai hakikat bahasa, yaitu paradigma formalis dan paradigma fungsionalis.⁶⁴ Paradigma formalis berpandangan bahwa bahasa memiliki jarak yang memisahkannya dengan konteks sosial yang melingkupinya sedangkan paradigma fungsionalis mempertahankan konteks bahasa terakumulasi aspek-aspek di luar bahasa yang mempengaruhi penggunaannya, sebab bahasa memperoleh bentuk dari adanya konteks sosial, serta fungsi sosial di mana bahasa tersebut digunakan.⁶⁵ Kedua paradigma ini memengaruhi definisi atas terminologi wacana sebagai bagian dari bahasa. Paradigma formalis memandang wacana dari aspek strukturnya, sedangkan paradigma fungsionalis melihat dari aspek fungsi dan penggunaan bahasa.⁶⁶ Meskipun kedua paradigma ini berbeda, tetapi keduanya bersepakat bahwa wacana mencakup komunikasi lisan maupun tulisan.⁶⁷ Maka, pernyataan pejabat melalui lisan merupakan suatu wacana jika dipandang dari paradigma formal-fungsional.

2.1.2. Wacana atau Pernyataan Pejabat sebagai Bentuk Kebijakan Publik dan Objek Sengketa TUN

Kebijakan publik merupakan keputusan yang dibuat oleh pemerintah maupun lembaga pemerintahan dalam merespons atau mengatasi suatu permasalahan, untuk melakukan suatu kegiatan, serta untuk mencapai tujuan yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak.⁶⁸ Ada dua bentuk kebijakan publik, yaitu peraturan yang telah terkodifikasi secara formal dan legal,

⁶³ Fairclough, Norman. *Language and power*. Pearson Education, 2001.

⁶⁴ Hamdan, Hamdan. (2019). "Wacana dalam Perspektif Norman Fairclough," *Jurnal Komodifikasi Volume 7*, Juni 2019, hal 17-32.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah.

dan pernyataan Pejabat Publik di depan publik.⁶⁹ Kemudian yang dimaksud dengan Pernyataan Pejabat Publik yaitu pernyataan dari seorang pejabat publik dalam bentuk pidato tertulis, lisan, maupun pernyataan kepada media massa yang dapat diakses oleh publik.⁷⁰ Definisi tersebut juga sejalan dengan pendapat Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky yang menyatakan bahwa kebijakan publik yaitu apa yang dinyatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan, oleh pemerintah yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, maupun pernyataan publik dalam bentuk pidato-pidato atau wacana yang diungkapkan oleh pejabat yang kemudian ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.⁷¹

Tindakan pemerintah yang merupakan kebijakan publik juga termasuk objek sengketa tata usaha negara. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara telah diperluas tidak hanya mengadili keputusan tata usaha negara, melainkan juga tindakan administrasi pemerintah sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan. Tindakan administrasi pemerintah tersebut diartikan sebagai suatu perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁷² Lebih lanjut, Pasal 87 huruf a UU Administrasi Pemerintahan juga mengatur selain penetapan tertulis juga mencakup tindakan faktual. Kewenangan PTUN tidak hanya terhadap keputusan tertulis namun dapat juga mengadili Tindakan Pemerintahan baik berupa melakukan perbuatan konkret (*by commission*) maupun dalam arti tidak melakukan perbuatan konkret (*by omission*).

Mahkamah Agung juga telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri, *Supranote 45*.

⁷² Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang mengatur bahwa tindakan pemerintahan adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.⁷³

Contoh kasus yang berkaitan dengan pernyataan pejabat yang kemudian digugat ke PTUN adalah kasus yang melibatkan Jaksa Agung ketika membuat pernyataan bahwa Peristiwa Semanggi I dan Semanggi II bukan merupakan pelanggaran HAM berat. Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dalam pertimbangannya menentukan kriteria “tindakan pemerintahan”, yaitu⁷⁴:

a. Perbuatan;

Menurut majelis, dengan menggunakan penafsiran ekstensif, maka objek sengketa berupa “pernyataan” sepanjang tidak tertulis termasuk kategori perbuatan/tindakan.

b. Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya;

Subjek tergugat merupakan pejabat pemerintahan.

c. Melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret;

Menurut majelis, konkret dalam pengertian “tindakan pemerintahan” merupakan perbuatan materiil yang bukan dalam bentuk penetapan maupun keputusan tertulis (*beschikking*). Namun, majelis juga menyebutkan bahwa

⁷³ Pasal 1 angka 1 Perma No. 2 Tahun 2019.

⁷⁴ Putusan Nomor 99/G/ 2020/PTUN-JKT.

Putusan ini kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dengan alasan gugatan prematur karena para penggugat belum mengajukan banding administratif. Surat-surat terbuka yang dikirim penggugat dalam naungan Jaringan Solidaritas Korban untuk Keadilan (JSKK) kepada Presiden Joko Widodo tidak dikualifikasi sebagai upaya banding administratif, serta JSKK tidak diberikan kuasa untuk mengajukan banding administratif. Kemudian Pengadilan di tingkat kasasi juga menolak kasasi dari para penggugat dengan alasan putusan *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta dalam perkara tersebut tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang.

konkret yaitu **kontra dari abstrak atau setidaknya-tidaknya maksud dari pernyataan tersebut dapat dipahami, ditentukan, dan dijalankan.**

d. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Maksudnya adalah ketika pejabat tersebut sedang dalam melaksanakan atau menyelenggarakan pemerintahan.

Jika dikaitkan dengan definisi kebijakan publik menurut ahli di atas, serta merujuk pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007, maka pernyataan pejabat pemerintah melalui media massa merupakan kebijakan publik. Kemudian apakah kebijakan publik sama dengan tindakan pemerintahan yang dapat dimintai pertanggungjawabannya? Untuk menilai hal tersebut, apabila pertanggungjawaban yang dimaksud adalah dalam kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, pernyataan pejabat tersebut harus memenuhi unsur-unsur sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Berdasarkan kriteria tindakan pemerintahan, salah satunya adalah perbuatan tersebut berupa tulisan maupun lisan yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang konkret. Menurut majelis hakim PTUN Jakarta yang menangani kasus terkait pernyataan Jaksa Agung, menyebutkan bahwa yang dimaksud konkret adalah kontra dari abstrak atau setidaknya-tidaknya maksud dari pernyataan tersebut dapat dipahami, ditentukan, dan dijalankan.

Adapun kasus lain yang serupa adalah gugatan terhadap pernyataan “*war on drugs*” yang disampaikan Kepala BNN saat konferensi pers pada 8 Januari 2021.⁷⁵ Menurut LBH Masyarakat, selaku penggugat, pernyataan tersebut berbahaya karena dapat dimaknai sebagai suatu kebijakan yang berpotensi dapat mengancam eksistensi negara hukum Indonesia yang menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia.⁷⁶ Majelis hakim kasus ini, melalui Putusan Nomor: 145/G/TF/2021/PTUN-JKT menerima eksepsi tergugat, sebab

⁷⁵Andi Saputra, “Gugat Jokowi soal ‘War on Drugs’, LBH Masyarakat: Bahaya bagi Negara Hukum!,” *News.detik.com*, 6 Juli 2021, diakses 19 Juli 2023, <https://news.detik.com/berita/d-5633371/gugat-jokowi-soal-war-on-drugs-lbh-masyarakat-bahaya-bagi-negara-hukum>.

⁷⁶*Id.*

menurut majelis pernyataan tersebut bukan termasuk tindakan pemerintah.⁷⁷ Merujuk pada Pasal 87 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara lengkap menyebutkan,

“Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai:

- a. penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b. Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c. berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d. bersifat final dalam arti lebih luas;
- e. Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau
- f. Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka objek sengketa harus merupakan perbuatan konkret, bersifat final dalam arti lebih luas yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan berlaku bagi warga masyarakat, sementara objek sengketa berupa pernyataan Kepala BNN terkait “*war on drugs*”, menurut majelis hakim bukanlah merupakan perbuatan konkret didukung dengan keterangan ahli yang dihadirkan di persidangan. Menurut majelis,

“Menimbang, bahwa berdasarkan pada pendapat ahli tersebut di atas, yang pada pokoknya memberi penilaian bahwa tuturan yang dilakukan oleh penutur itu merupakan tuturan pragmatik impratif yaitu ajakan dalam hal ini penutur langsung menggunakan kata mengajak, maka menurut Pengadilan, dengan mendasarkan pengertian frasa “perbuatan konkret” menurut KBBI serta menggunakan logika umum dapat dipahami bahwa frasa kata “mengajak” tentulah perbuatan konkret yang berupa “War on Drugs” (perang terhadap Narkotika) belum dilakukan, sehingga pengadilan berkesimpulan objek sengketa berupa pernyataan lisan in casu bukan merupakan Tindakan Faktual yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 8 jo. Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan jo. Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung RI. No 2 tahun 2019”

Kedua putusan tersebut, Putusan Nomor: 99/G/ 2020/PTUN-JKT dan Putusan Nomor: 145/G/TF/2021/PTUN-JKT sama-sama menguji mengenai wacana/pernyataan pejabat, akan tetapi pada putusan terkait kasus Jaksa Agung, hakim memutuskan bahwa pernyataan tersebut termasuk objek sengketa TUN, sedangkan pada kasus yang melibatkan Kepala BNN, majelis

⁷⁷ Pertimbangan majelis hakim dalam Putusan PTUN JAKARTA 145/G/TF/2021/PTUN.JKT.

hakim berpandangan bahwa pernyataan “*war on drugs*” bukan merupakan objek sengketa TUN.

Namun, apabila berpegang pada prinsip umum “*geen bevoegheid zonder verantwoorderlijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bi la masuliyat*”, bahwa tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban, maka setiap tindakan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan memiliki akibat hukum serta berimplikasi pada pertanggungjawaban yang timbul berdasarkan pada jabatan yang melekat. Apakah kemudian pernyataan Mahfud MD bahwa “Pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri itu sejak dulu, biasa. Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat. Tapi bukan gejala umum dari TNI Polri,” Merupakan wacana yang dapat dipertanggungjawabkan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan pertimbangan bahwa Mahfud MD merupakan pejabat pemerintahan yaitu Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia? Hal itu akan penulis jawab pada poin berikutnya.

2.2. Analisis Yuridis Terhadap Pernyataan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia merupakan jabatan di bidang eksekutif berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Adapun dasar hukum lainnya adalah Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan memiliki tugas untuk menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan, menurut Pasal 2 ayat (1) Perpres Nomor 73 Tahun 2020.

Pernyataan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan merupakan pernyataan lisan yang disampaikan kepada media di Kantor Kemenko Polhukam, Jakarta Pusat. Pernyataan tersebut merupakan tindakan yang dilakukan Pejabat Tata Usaha Negara sehingga merupakan tindakan pemerintahan yang dapat menjadi Objek Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 *jo.* Pasal 87 huruf a UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan). Selain itu, diatur pula dalam Peraturan MA Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintah. Kemudian, pernyataan atau tindakan tersebut dilakukan dalam kapasitasnya sebagai pejabat tata usaha negara (Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan).

Berdasarkan penjelasan di atas, maka pernyataan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan tersebut merupakan tindakan pemerintahan yang dapat menjadi Objek sengketa. Namun, tidak bisa digugat karena sudah tidak dalam tenggang waktu yang disyaratkan di dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara *jo.* Pasal 4 Perma 2/2019 yang mengatur bahwa tenggang waktu gugatan adalah 90 (sembilan puluh) hari kerja. Selain itu, jika melihat dari syarat tindakan pemerintah harus bersifat konkret, maka pernyataan tersebut tidak konkret karena maksud dari pernyataan tersebut belum tentu dapat dipahami, ditentukan, dan dijalankan. Meskipun demikian, penulis melihat perlu untuk tetap menganalisis objek tersebut, untuk melihat bagaimana jika pendekatan analisis wacana kritis digunakan? kemudian apakah memungkinkan jika pendekatan tersebut digunakan sebagai salah satu cara untuk menganalisis alat bukti di pengadilan.

2.3. Analisis Wacana Kritis terhadap Pernyataan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia

Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia memberikan pernyataan sebagai berikut:

“Pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri itu sejak dulu, biasa. Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat. Tapi bukan gejala umum dari TNI Polri,”

Suatu pernyataan yang diucapkan oleh seseorang akan selalu memiliki konsekuensi. Namun, pernyataan yang disampaikan oleh seseorang tanpa jabatan dengan seseorang yang memiliki jabatan bisa jadi menimbulkan konsekuensi yang berbeda. Asumsi dasar di dalam Analisis Wacana Kritis adalah bahwa bahasa digunakan untuk fungsi yang beragam serta memiliki berbagai konsekuensi. Bahasa bisa digunakan untuk memerintah, memanipulasi, mempengaruhi, menggerakkan suatu kelompok, serta untuk membujuk. Setiap penggunaannya mengandung konsekuensi-konsekuensi, baik yang sudah dapat diprediksi maupun yang sama sekali tidak diharapkan.

Melalui penelitian ini penulis akan membedah pernyataan tersebut dengan metode Analisis Wacana Kritis. Alasan mengapa metode analisis wacana kritis dipilih karena penulis berpikir bahwa diperlukan analisis yang kritis terhadap penggunaan bahasa. Hal ini berkaitan dengan kemampuan bahasa akan membuat seseorang akan lebih jeli dalam memperhitungkan konsekuensi. Menurut Fairclough, bisa saja suatu fenomena yang sama, dideskripsikan dengan cara yang beragam.⁷⁸ Berbagai cara dalam mendeskripsikan tersebut menyiratkan kepentingan, maksud, maupun tujuan tertentu. Oleh karena itu, butuh ketajaman dalam penafsirannya.

Sebagaimana penggunaan bahasa yang pada dasarnya cenderung tidak transparan, banyak wacana yang tidak secara langsung mengungkapkan maksud dari pembicara atau penulis, akan tetapi sarat akan retorika, manipulasi, dan penyesatan. Untuk itu, penting

⁷⁸ Fairclough dalam Haryatmoko, *supra note* 52, hlm. 15.

memiliki sikap kritis dalam mempertanyakan dan mencurigai adanya kepentingan, tujuan, maupun nilai yang disembunyikan di balik bahasa.⁷⁹ Alasan lain mengapa Analisis Wacana Kritis dipilih sebagai metode yang tepat untuk penelitian ini karena pada akhirnya tujuan dari AWK adalah: pertama, untuk menganalisis suatu praktik wacana yang mencerminkan atau mengkonstruksi masalah sosial; kedua, untuk meneliti bagaimana ideologi dibekukan dalam penggunaan bahasa dan mencari tahu bagaimana mencairkan ideologi yang mengikat wacana tersebut; ketiga, meningkatkan kesadaran dan kepekaan atas ketidakadilan, diskriminasi, prasangka, maupun bentuk-bentuk penyalahgunaan kekuasaan; keempat, memberi pemecahan masalah atas hambatan-hambatan yang menghalangi perubahan sosial.⁸⁰

Secara formal, AWK ini lahir pada saat Simposium yang diselenggarakan selama dua hari di Amsterdam, 1991.⁸¹ Simposium tersebut dihadiri oleh T. Van Dijk, N. Fairclough, G. Kress, R. Wodak, dan T. Van Leeuwen. Tokoh-tokoh tersebut kemudian dianggap meresmikan AWK sebagai metode penelitian dalam ilmu-ilmu sosial dan budaya. Hal-hal fundamental yang ada di dalam AWK meliputi; pendekatan AWK harus berorientasi ke masalah sosial sehingga menuntut pendekatan lintas-ilmu; fokus utama adalah soal mendemistifikasi ideologi dan kekuasaan melalui penelitian sistematis data semiotik seperti tulisan, lisan, maupun visual; AWK menuntut penulis untuk selalu reflektif dalam proses penelitian, maksudnya penulis perlu mengambil jarak untuk memeriksa kembali nilai dan ideologi penulis.⁸²

2.3.1. Analisis Wacana Kritis Norman Fairclough

Untuk menganalisis wacana yang merupakan objek penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan analisis wacana kritis model tiga dimensi Norman Fairclough.

⁷⁹ *Id.*, hlm. vi.

⁸⁰ *Id.* hlm. 14.

⁸¹ *Id.* hlm. 1.

⁸² *Id.*

Pendekatan ini dilatarbelakangi pemikiran bahwa teks selalu memiliki asumsi yang merupakan latar belakang dari sesuatu yang tidak dikatakan, akan tetapi dianggap ada.⁸³ Untuk mempertajam analisis, penulis perlu menganalisis hubungan antara teks dengan unsur lain seperti praktik sosial dan struktur sosial, serta teks dengan teks lain atau disebut intertekstualitas.⁸⁴ Hal tersebut berkaitan dengan bagaimana teks lain diasumsikan, disinggung, maupun didialogkan.⁸⁵ Asumsi dan intertekstualitas ini mempertajam analisis untuk membantu membongkar ideologi maupun kepentingan yang tersembunyi di dalam bahasa.⁸⁶ Keberpihakan penganalisis akan tampak ketika AWK mulai berusaha mengidentifikasi ketidakadilan, diskriminasi, bahaya, atau prasangka.⁸⁷ Kemudian dapat terkuak bahwa suatu masalah muncul akibat dari ketidakbijaksanaan dalam penggunaan bahasa. Dengan demikian, pendekatan analisis wacana kritis dapat berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kesadaran sehingga terjadi perubahan ke arah yang lebih baik.

Norman Fairclough memperkenalkan tiga dimensi dalam AWK yaitu; teks, praktik diskursif, dan praktik sosial.

Gambar 1. Tiga Dimensi Analisis Wacana Kritis Fairclough

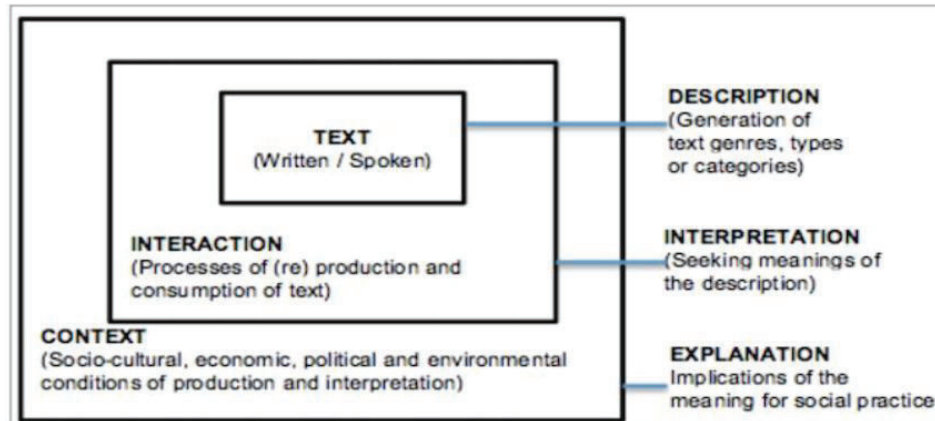
⁸³ *Id.* hlm. 18.

⁸⁴ *Id.*

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ *Id.*



Pada tingkat mikro, penulis akan mempertimbangkan analisis teks, yaitu semua yang mengacu pada wicara, tulisan, atau semua bentuk linguistik teks. Pada tingkat meso, penulis akan melihat kekuatan dari pernyataan, sejauh mana pernyataan tersebut mendorong tindakan. Terakhir, pada tingkat makro, merupakan analisis praktis sosial dimana teks membentuk dan dibentuk oleh praktis sosial. Tingkat ini mulai mempertimbangkan intertekstualitas. Ketiga dimensi ini ada di dalam empat (4) langkah penelitian versi Fairclough. Di bawah ini merupakan hasil analisis wacana yang diproduksi oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia sebagai Objek Sengketa Tata Usaha Negara dengan menggunakan pendekatan AWK Norman Fairclough.

1. Analisis teks

Analisis teks, penting digunakan agar tidak ada kesewenang-wenangan dalam proses penafsiran. Pada bagian ini, penulis akan menganalisis dari segi semiotiknya dengan fokus pada “ketidakberesan sosial” yang ada.

Teks wacana:

“Pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri itu sejak dulu, biasa. Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat. Tapi bukan gejala umum dari TNI Polri,”

Analisis:

Ketidakberesan sosial yang terungkap di dalam wacana di atas adalah **pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri yang dianggap sudah biasa.**

Representasi dalam Penggunaan perbendaharaan kata:

- a. “Pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri itu sejak dulu, biasa.”

Diksi dalam kalimat tersebut dalam KBBI memiliki arti **oknum/ok-num/ n 1** penyebut diri Tuhan dalam agama Katolik; pribadi: *kesatuan antara Bapak, Anak, dan Roh Kudus sebagai tiga -- keesaan Tuhan*; **2** orang seorang; perseorangan; **3** orang atau anasir (dengan arti yang kurang baik): -- *yang bertindak sewenang-wenang itu sudah ditahan*. Kemudian makna mana yang dipilih oleh subjek ketika memberikan pernyataan tersebut menjadi sangat penting. Makna perlu dianalisis sebab satu kata bisa memiliki banyak makna. Apakah dalam wacana tersebut mengacu pada makna yang dilegitimasi oleh KBBI atau ada perubahan makna lain yang terjadi dalam sosial masyarakat? Hal tersebut dapat diketahui melalui kacamata intertekstual yang akan dibahas di bagian dimensi kedua.

- b. “Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat.”

Penggunaan kalimat tersebut memberi kesan bahwa kejahatan merupakan fenomena yang biasa, terjadi di manapun, dan dilakukan oleh siapapun. Hal tersebut ditekankan pada kalimat sebelumnya dengan penggunaan diksi “sejak dulu,”; “biasa”.

- c. “Tapi bukan gejala umum dari TNI Polri,” Berusaha menekankan untuk tidak menggeneralisir bahwa semua TNI dan Polri seperti itu (melakukan pelanggaran hukum).

Struktur teks yang mengungkap logika argumentasi: 1. Pelanggaran hukum yang dilakukan oknum TNI-Polri itu sejak dulu, biasa; 2. Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat; 3. Tapi bukan gejala umum dari TNI Polri. Dari keseluruhan teks dapat ditemukan premis yang jelas bahwa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh TNI atau Polri sama saja dengan pelanggaran hukum yang dilakukan masyarakat. **Tidak perlu dibesar-besarkan.**

Berdasarkan analisis di atas, dapat dimaknai sebagai berikut: Mahfud mengatakan bahwa di dalam tubuh TNI/Polri sering terjadi pelanggaran hukum, pelanggar hukum tersebut disebut sebagai oknum. Oknum tersebut dapat disamakan dengan penjahat yang melakukan kejahatan di masyarakat, di masjid, maupun di gereja. Masjid dan gereja merupakan representasi tempat yang suci, sehingga Mahfud ingin mengatakan bahwa di tempat yang suci sekalipun ada penjahat. Meskipun terdapat oknum yang disamakan dengan penjahat, hal tersebut bukan gejala yang umum sehingga tidak bisa disebut mewakili lembaga.

2. Analisis Kewacanaan

Analisis kewacanaan atau praktik diskursus memberikan perhatian pada bagaimana produksi dan konsumsi teks. Produksi teks berkaitan dengan latar belakang pembuat wacana. Dalam penelitian ini produksi teks berasal dari Mahfud MD yang sedang menjabat sebagai Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan Indonesia. Kemudian disebarkan di berbagai artikel media daring seperti *Kompas.com*, *Detik.com*, *Cnnindonesia.com*, dan berbagai media daring lainnya dengan mengutip pernyataan Mahfud MD dengan kutipan langsung.

Mahfud MD lahir di Sampang, Jawa Timur, pada 13 Mei 1957. Ia mengambil pendidikan hukum khususnya terkait hukum tata negara. Mahfud MD pernah menjabat

sebagai Anggota Komisi III DPR RI periode 2004-2008, Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia periode 2008-2013, hingga saat ini menjabat sebagai Menteri Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan 2019-2024.

Lantas apakah pernyataan yang dibuat oleh Mahfud MD merupakan cerminan dari serangkaian pengalaman hidup dan karirnya? Jika dilihat dari serangkaian pengalamannya, maka Mahfud MD merupakan tokoh yang profesional di bidang hukum, artinya ia tentu paham bahwa sebagai pejabat apapun yang dia lakukan dalam posisi jabatan yang melekat akan menimbulkan konsekuensi baik secara langsung maupun tidak langsung. Maka, pernyataan yang ia buat bukan sesuatu hal yang ia sendiri tidak sadari dampaknya, khususnya dampak di bidang hukum yang mungkin dapat mengakibatkan adanya gugatan kepada dirinya, hingga dampak akan adanya hambatan untuk reformasi suatu lembaga. Hal tersebut disebabkan karena pernyataan di atas mengandung eufemisme bahasa yang akan dijelaskan pada dimensi ketiga dalam analisis praktik sosiokultural, sebab analisis tersebut didasarkan pada asumsi bahwa konteks di luar media mempengaruhi wacana yang muncul. Analisis ini akan menggambarkan bagaimana suatu ideologi diproduksi dan direproduksi ke banyak tempat, serta bagaimana masyarakat memaknainya.

Untuk melihat kekuatan wacana dalam dimensi ini dapat pula melihat bagaimana sosok Mahfud MD pernah memberikan pernyataan serupa, terutama terkait oknum dalam wacana-wacana lainnya. Penyaringan data yang mengambil kutipan langsung dimaksudkan agar wacana yang terbentuk tidak terkontaminasi oleh media atau si pembuat berita. Penulis menemukan beberapa wacana dari beberapa artikel daring yang mengutip pernyataan Mahfud MD dengan kutipan langsung sebagai berikut:

Data 1. Oknum di institusi pemerintahan kalau sudah bicara beking, entah itu kantor Pemda, entah itu camat, entah TNI, entah Polri, entah imigrasi, akan sampai pada gilirannya untuk juga ditindak.⁸⁸

Pernyataan Mahfud di Kantor Kemenko Polhukam yang dikutip CNN Indonesia. Konteksnya adalah Mahfud saat itu sedang memberi peringatan keras kepada pihak yang terlibat melindungi tindak pidana perdagangan orang (TPPO).

Data 2. Ya, pastilah: oknum rakyat, oknum hakim, oknum pejabat, oknum jaksa dan lain-lain. Tidak semua rakyat dan pejabat jahat, makanya saya bilang “ada yang jahat”, bukan semua jahat.⁸⁹

Pernyataan tersebut dikutip dari akun twitter pribadi milik Mahfud. Konteksnya adalah di postingan sebelumnya Mahfud mengatakan bahwa orang seringkali mencari-cari pasal untuk menang, bukan untuk benar sehingga banyak hakim, jaksa, polisi, pejabat, maupun pengacara yang dipenjara karena hal itu.

Data 3. Anda saja telat. Coba lihat cuitan saya tiga (3) hari yang lalu. Di situ saya bilang, kalau dilihat dari visi melalui AD/ART, semua parpol baik. Tidak ada yang bertujuan jelek. Yang jelek adalah oknum. Lalu, mengapa kita diajak bergabung dengan partai Allah dan menjauhi partai setan? Yang mana itu? Sebut satu saja.

Pernyataan tersebut juga dikutip melalui akun twitter pribadi Mahfud yang dipublikasikan pada 25 April 2018. Masih dari akun yang sama, Mahfud juga pernah membuat pernyataan serupa.

Data 4. Secara yuridis tidak ada partai (yang) korupsi. Yang ada (hanya) oknum partai yang korupsi. Lalu memilih yang mana, dong? Semua ada koruptornya.

⁸⁸ “Mahfud MD: Beking Perdagangan Orang di TNI & Polri Bakal Ditindak,” *Cnnindonesia.com*, 5 Juli 2023, diakses 4 Agustus 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230705152738-20-969844/mahfud-md-beking-perdagangan-orang-di-tni-polri-bakal-ditindak/2>.

⁸⁹ Dikutip dari akun twitter @mohmahfudmd, 7 Juli 2022, <https://twitter.com/mohmahfudmd/status/1544909679205416960?t=jbYVJXNd42JAC1LhhWiHw&s=19>.

Pernyataan tersebut dipublikasikan pada 5 Februari 2016 melalui akun twitter @mohmahfudmd. Dapat dilihat melalui beberapa sample pernyataan di atas, Mahfud cukup konsisten menggunakan kata oknum dan kecenderungannya untuk menghindari generalisasi dari suatu organisasi atau lembaga.

Pada tingkat distribusi, Mahfud MD merupakan seorang tokoh yang dikenal banyak orang, pengikut di akun media sosialnya pun jutaan, sehingga apapun yang dia katakan dapat terdistribusi dan dikutip oleh banyak orang. Sementara pada tingkat konsumsi teks, penulis mengamati tanggapan masyarakat tidak jauh berbeda dengan tanggapan atas pernyataan pejabat terkait maraknya oknum di berbagai institusi. Ada sebagian reaksi negatif yang sudah muak dengan kata oknum, ada pula yang membenarkan bahwa suatu fenomena memang merupakan ulah oknum saja.

3. Analisis Praktik Sosio-kultural

Hubungan antara teks dengan praktik sosiokultural tidak terjadi secara langsung melainkan dimediasi oleh praktik wacana. Fairclough membagi tiga level dalam analisis praktik sosiokultural meliputi; situasional, institusional, dan sosial.⁹⁰

Pada bagian ini, penulis akan mempertimbangkan bagaimana wacana dapat memengaruhi opini publik maupun berkontribusi pada perubahan sosial. Analisis praktik sosiokultural membawa asumsi bahwa konteks sosial yang ada di luar media memengaruhi bagaimana wacana itu bisa muncul. Dalam level situasional, saat mengeluarkan pernyataan, Mahfud MD menanggapi terkait pelanggaran hukum yang dilakukan oleh TNI-Polri khususnya terkait kasus tiga TNI Angkatan Darat yang terlibat kecelakaan tabrak lari sehingga menyebabkan dua remaja tewas di Bandung,

⁹⁰ Fairclough, *supra note 41*, hlm. 22.

Jawa Barat.⁹¹ Mahfud ingin menegaskan bahwa meskipun ada oknum pelanggar, bukan berarti TNI-Polri mayoritas adalah pelanggar.

Pada level institusi, penulis menemukan bahwa Mahfud MD merupakan seorang menteri, institusinya Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Maka, tugas Menteri adalah mengkoordinasikan berbagai instansi terkait termasuk Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁹² Terakhir, pada level sosial sebagaimana wacana yang muncul juga tidak lepas dari budaya masyarakat yang turut menentukan perkembangan dari suatu wacana. Artinya, reaksi masyarakat membentuk bagaimana wacana tersebut berkembang. Melalui intertekstualitas dan asumsi seperti itu, akan mempertajam analisis karena tidak hanya membongkar pemaknaan secara harfiah tetapi juga ideologi atau kepentingan di baliknya. Dalam kasus ini, ada situasi di mana kata oknum yang terdapat dalam wacana kemudian marak muncul pada tindakan-tindakan negatif yang dilakukan seseorang. Hal tersebut didukung dengan berbagai pernyataan pejabat dan pemilihan kata oleh media terkait kata tersebut, contohnya:

Pernyataan/Wacana	Pembuat pernyataan	Media
"Untuk mempermudah proses investigasi, oknum yang diduga terlibat juga telah dinonaktifkan dari jabatannya serta sudah dikenai hukuman disiplin,"	Direktur Komunikasi dan Bimbingan Pengguna Jasa DJBC, Nirwala Dwi Heryanto.	News.detik.com https://news.detik.com/berita/d-5913278/2-pejabat-bea-cukai-diduga-pungli-rp-17-m-di-bandara-soetta-dicopot .
"Dari Polda Metro Jaya pungli yang ditindak ada 33 kasus yang melibatkan 33 oknum polisi,"	Kepala Divisi Humas Polri, Irjen Pol Boy Rafli Amar.	Nasional.kompas.com https://nasional.kompas.com/read/2016/10/15/16000011/dala

⁹¹ Hutabarat, *supra note 6*.

⁹² Pasal 4 Perpres Nomor 73 Tahun 2020.

Oknum di atas masih terlihat memiliki makna yang netral, oknum untuk menyebut seseorang yang penting. Sedangkan saat ini, oknum lebih banyak digunakan untuk menyebut orang yang melakukan perbuatan yang buruk.

2.4. Kesesatan Berpikir dalam Wacana yang Dibangun Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan

Penulis mencoba untuk memberikan perspektif yang hampir mirip dengan objek penelitian. Dalam hal ini adalah narasi yang melawan generalisasi. Salah satu contoh kasus yang ingin penulis munculkan adalah kasus yang diangkat dalam penelitian oleh Lucy Jones, Małgorzata Chałupnik, Jai Mackenzie, dan Louise Mullany yang berjudul "*STFU and start listening to how scared we are': Resisting misogyny on Twitter via #NotAllMen*" penelitian ini mengangkat bagaimana sebuah kasus yang melibatkan seorang wanita berkulit putih bernama Sarah Everard yang diculik ketika ia sedang berjalan sendirian ke rumahnya.⁹⁴ Setelah kasus kekerasan tersebut viral, muncul tagar *#NotAllMen* yang berusaha menegaskan bahwa tidak semua laki-laki adalah pelaku kekerasan.⁹⁵ Dari perspektif feminis, tagar *#NotAllMen* ini bermasalah karena dapat mengalihkan dari permasalahan atau kasus utamanya. "*Not All Men*" kemudian menjadi iterasi terbaru dalam sejarah panjang feminis yang menunjukkan cara-cara di mana bahasa dapat digunakan oleh laki-laki untuk mempertahankan praktik yang menguntungkan mereka dan merugikan perempuan.⁹⁶ Mengatakan "*Not All Men*" juga tidak

⁹⁴ Jones, Lucy, Małgorzata Chałupnik, Jai Mackenzie, and Louise Mullany. "'STFU and start listening to how scared we are': Resisting misogyny on Twitter via# NotAllMen." *Discourse, Context & Media* 47 (2022): 100596.

⁹⁵ *Id.*

⁹⁶ *Id.*

hanya tidak membantu untuk memecahkan masalah yang sebenarnya, tetapi juga mengalihkan perhatian dari pentingnya isu yang dihadapi oleh perempuan.

Begitupun dengan ketika ada kasus hukum yang melibatkan pegawai pemerintah maupun aparat, kemudian pejabat berbondong-bondong mengatakan bahwa itu adalah ulah oknum. Apabila tidak diikuti dengan evaluasi lembaga maka pernyataan tersebut akan berbahaya bagi lembaga itu sendiri, sebab hanya akan menuntaskan masalah-masalah di permukaan saja. Generalisasi tidak selalu baik apabila diaplikasikan pada suatu kasus spesifik. Begitupun tidak semua sesat pikir (*fallacy*) dalam logika yang umum menjadi sesat pula dalam penalaran hukum. Logika berperan besar dalam penyusunan argumentasi hukum, tetapi ada sifat khusus dalam penalaran hukum yang tidak berpegang pada kaidah-kaidah logika secara umum.⁹⁷

Jika mengatakan “*Not All Men*”, menggunakan dalih hanya kelakuan oknum adalah kontra narasi dari generalisasi yang salah, maka itu benar. Namun ada perbedaan mendasar yang memisahkan keduanya. Pertama, meskipun efeknya akan sama-sama mengalihkan fokus utama dari isu atau kasus spesifik menjadi pembelaan bahwa sampel yang kecil tidak mewakili tetapi dari segi jumlah jika laki-laki di dunia akan lebih sulit terdefinisi dibandingkan jumlah anggota suatu lembaga. Kedua, laki-laki adalah jenis kelamin bawaan manusia sejak lahir, sedangkan oknum memiliki lembaga dan lembaga tersebut memiliki sistem, regulasi internal, atau bahkan kode etik serta pengawasannya sehingga sudah patut apabila ada anggotanya yang melakukan kesalahan, pimpinan lembaga tersebut bereaksi misalnya dengan meminta maaf kepada publik.⁹⁸ Misalnya membawa satu contoh kasus, ada pejabat atau pegawai pajak yang tidak membayar pajak. Meskipun dapat disebut bahwa itu hanya oknum, akan tetapi dapat

⁹⁷ Philipus dan Tatiek dalam Edwin Elnizar “5 Sesat Pikir yang Dianggap Sahih dalam Penalaran Hukum”, *Hukumonline.com*, 10 Juli 2022, diakses 7 Agustus 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-sesat-pikir-yang-dianggap-sahih-dalam-penalaran-hukum-lt62cbb5c5d3292/>.

⁹⁸ Diskusi dengan Anwari Natari, pada 13 Juli 2023, secara daring.

berimbang pada penurunan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak karena tindakan tersebut dapat menurunkan kepercayaan masyarakat.⁹⁹

Wacana yang dibangun oleh Mahfud MD dalam penelitian ini juga mengandung cacat logika yang disebut “*appeal to hypocrisy*” atau dikenal juga dengan “*Tu quoque argument*”. Kesesatan logika tersebut terjadi ketika ada seseorang yang mencoba mengkritik tindakan ataupun argumen orang lain tetapi orang tersebut menghindari dengan menunjuk tindakan atau argumen lawan bicara yang sama buruknya.¹⁰⁰ Hal ini dapat dilihat pada kalimat berikut, “... **Sama seperti di masyarakat juga ada penjahat, di masjid ada penjahat, di gereja ada penjahat ...**”. Akibatnya argumen tersebut dapat mengalihkan perhatian dari substansi atau kritik yang diberikan. Padahal, ketika seseorang melakukan kesalahan yang sama tidak akan membuat kesalahan menjadi berkurang kadar kesalahannya. Berkaca pada analisis di atas, ada potensi kesalahan berpikir jika dihubungkan dengan penghalusan bahasa yang menggunakan kata oknum ketika ada kasus pelanggaran hukum yang melibatkan anggota dari suatu lembaga; pertama, kata tersebut dapat mengalihkan fokus pada permasalahan utama yaitu pelanggaran hukumnya. kedua. kata tersebut dapat menjadi justifikasi bahwa yang bermasalah hanya oknum tersebut sehingga lembaga akan lepas tangan dari tanggung jawab untuk melakukan evaluasi.

Berdasarkan pemaparan dalam bab ini, dapat disimpulkan bahwa pernyataan pejabat merupakan salah satu bentuk kebijakan publik. Kebijakan publik itu dapat dijadikan objek sengketa tata usaha negara, akan tetapi dalam objek penelitian ini yang fokus terhadap pernyataan Mahfud MD, bukan merupakan objek sengketa TUN. Meskipun demikian, setiap tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang memiliki kekuasaan pasti memiliki dampak yang berbeda dari tindakan yang dilakukan oleh masyarakat biasa. Melalui pendekatan analisis

⁹⁹ Raynard Kristian Bonanio Pardede, “Kasus Rafael Dapat Berimbang pada Penurunan Kepatuhan Membayar Pajak,” *Kompas.id*, 2 Maret 2023, diakses 7 Agustus 2023, <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/03/02/kasus-rafael-dapat-berimbang-kepada-penurunan-kepatuhan-masyarakat-bayar-pajak>.

¹⁰⁰ Aikin, Scott F. "Tu Quoque Arguments and the Significance of Hypocrisy." *Available at SSRN 1012620* (2007).

wacana kritis, pernyataan Mahfud MD memiliki bangunan wacana yang terdeteksi ingin memisahkan kesalahan sebagian orang dari lembaga —khususnya TNI/Polri. Padahal, hal itu bisa berbahaya karena akan berdampak pada logika proses penegakan hukumnya.