

Volume 7 nomor 3, 2023

EISSN 2460 - 0105

J U R N A L   E L E K T R O N I K  
**HUKUM  
BISNIS**  
UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAKSANAAN  
PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KELAYAKAN FUNGSI BANGUNAN DI  
KOTA SURABAYA

**Dwiluna Setiaprimeswari dan Rusdianto Sesung**

KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH YANG TIDAK TERCATAT DI BUKU C  
KELURAHAN

**Fatin Hamamah dan Moh. Soleh**

PENGELOLA KEUANGAN DAERAH YANG BERWENANG MELAKUKAN  
PERGESERAN ANGGARAN DALAM KEADAAN DARURAT

**Nina Anggreni dan Rusdianto Sesung**

URGENSITAS SISTEM PEMILU PROPORSIONAL TERBUKA BERDASARKAN  
DEMOKRASI PANCASILA

**Ika Puspahani dan Moh. Saleh**

KEWENANGAN DAERAH KABUPATEN DALAM PENGAWASAN  
PERTAMBAHAN RAKYAT DI DAERAH

**Anastasia Pricilia Wibowo**

POLITIK HUKUM ATAS PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI  
BIDANG KONSTRUKSI INDONESIA

**I Made Sukartha**

EISSN: 2460 - 0105



9 772460 010004

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER HUKUM  
UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA**

ALAMAT REDAKSI:

Jl. Arief Rachman Hakim 51 Surabaya Telp. (031)5946404, 5910982

Fax (031) 5931213 Website: <http://magisterhukum.narotama.ac.id>

---

## DAFTAR ISI

<b>Dwiluna Setiaprarneswari dan Rusdianto Sesung</b>	1070
Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pengawasan Dan Pengendalian Kelayakan Fungsi Bangunan Di Kota Surabaya	
<b>Fatin Hamamah dan Moh. Soleh</b>	1080
Kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Tidak Tercatat Di Buku C Kelurahan	
<b>Nina Anggreni dan Rusdianto Sesung</b>	1091
Pengelola Keuangan Daerah Yang Berwenang Melakukan Pergeseran Anggaran Dalam Keadaan Darurat	
<b>Ika Puspahani dan Moh. Saleh</b>	1104
Urgensitas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berdasarkan Demokrasi Pancasila	
<b>Anastasia Pricilia Wibowo</b>	1114
Kewenangan Daerah Kabupaten Dalam Pengawasan Pertambangan Rakyat Di Daerah	
<b>I Made Sukartha</b>	1126
Politik Hukum Atas Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Bidang Konstruksi Indonesia	

---

## **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAKSANAAN PENGAWASAN DAN PENGENDALIAN KELAYAKAN FUNGSI BANGUNAN DI KOTA SURABAYA**

**Dwiluna Setiaprimeswari<sup>1</sup> dan Rusdianto Sesung<sup>2</sup>**

Universitas Narotama<sup>1,2</sup>  
dwiluna1010@gmail.com<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

This study aims to provide a description and analyze the authority of the Regional Government in carrying out supervision and controlling the feasibility of building functions in the city of Surabaya. This study tries to discuss the limits of the authority of the Regional Government on the implementation of supervision and control over the feasibility of building functions in the city of Surabaya and the imposition of sanctions on building owners who violate the feasibility of building functions based on the results of supervision and control by the Surabaya city government. The conclusion of this study is that the authority of the local government to supervise and control the feasibility of building functions in the city of Surabaya is limited by the period, area and substance of authority, while the form of sanctions against building owners who violate the feasibility of building functions is based on the results of supervision and control by the Surabaya city government in the form of administrative sanctions , fines and penalties. To apply fines and criminal sanctions, the Surabaya city government needs to develop a legal basis regarding the intent, purpose and scope of imposing sanctions and the procedures for implementing them.

**Key words:** *feasibility of building functions, supervision and control*

### **PENDAHULUAN**

Kota Surabaya merupakan ibu kota Jawa Timur yang merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta dengan luas wilayah daratan 33.048 Hektar dan memiliki jumlah penduduk sebanyak 2,87 juta jiwa. Sejak Negara Indonesia memberlakukan otonomi daerah, pembangunan ekonomi di kota Surabaya berkembang dengan pesat dengan salah satu strategi adalah meningkatkan akselerasi pertumbuhan perdagangan dan jasa dalam skala regional maupun internasional. Iklim pembangunan di kota Surabaya yang menfokuskan pada perdagangan dan jasa membuat perkembangan laju pertumbuhan pusat-pusat perbelanjaan, pertokoan, perhotelan dan sektor-sektor lain sebagai penunjang perdagangan dan jasa berkembang pesat yang menjadi daya tarik investor untuk berinvestasi di Surabaya.

Berkembangnya sektor perdagangan dan jasa di kota Surabaya berdampak pada pesatnya pertumbuhan pembangunan gedung-gedung perdangan dan jasa, sebagai contoh perkembangan pusat perbelanjaan, perhotelan, dan lain sebagainya sebagai kebutuhan terhadap aktivitas tersebut. Pesatnya pembangunan tersebut dilakukan demi kemajuan kota Surabaya dan masyarakat Surabaya yang mana pembangunan pada bidang ekonomi ini

merupakan penggerak utama dalam perekonomian masyarakat, namun dalam pelaksanaannya Pemerintah tidak boleh hanya menitikberatkan pada satu bidang saja namun pembangunan ekonomi ini harus disertai pula dengan pembangunan bidang lainnya terutama terhadap pembangunan bangunan gedung sebagai tempat beraktivitas masyarakat dalam menunjang perekonomian.

Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan pembangunan bangunan gedung juga meningkat dengan pesat. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, setiap bangunan yang berada di daerah wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis sesuai dengan fungsi bangunan serta memperhatikan peraturan perundang-undangan<sup>1</sup>. Persyaratan administrasi bangunan meliputi status hak atas tanah dan/atau izin pemanfaatan dari pemegang hak atas tanah, izin mendirikan bangunan, surat bukti kepemilikan bangunan khusus untuk bangunan gedung, dan sertifikat laik fungsi khusus untuk bangunan gedung.<sup>1</sup>

Ketika seseorang atau badan usaha yang dapat kita sebut dengan istilah pelaku pembangunan telah mendapatkan IMB, maka mereka telah diizinkan untuk membangun bangunan yang sesuai dengan IMB tersebut. Pembangunan bangunan gedung tersebut juga harus diselenggarakan melalui tahapan perencanaan teknis, pelaksanaan dan pengawasan serta harus memenuhi persyaratan keandalan bangunan. Persyaratan keandalan bangunan harus dipenuhi sebelum bangunan tersebut dimanfaatkan. Persyaratan keandalan suatu bangunan meliputi persyaratan keselamatan, persyaratan kesehatan, persyaratan kenyamanan dan persyaratan kemudahan yang mana jika pemilik bangunan ingin memanfaatkan suatu bangunan hanya dapat dilakukan setelah pemilik bangunan memperoleh SLF dari Kepala Daerah.<sup>2</sup>

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung yang selanjutnya disingkat SLF adalah sertifikat yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk menyatakan kelaikan fungsi Bangunan Gedung sebelum dapat dimanfaatkan.<sup>3</sup>

SLF adalah suatu bentuk legalitas bangunan yang menjadi penjamin kepastian hukum selama masa pembedugunaan bangunan dan sebagai salah satu kontrol Pemerintah dalam menjamin pelaksanaan penyelenggaraan bangunan gedung yang fungsional dan andal. Bangunan gedung dapat dikatakan andal jika telah memenuhi persyaratan teknis dan administratif bangunan gedung sesuai dengan fungsinya. Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 14 tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung, Kepala Daerah berwenang menerbitkan SLF terhadap bangunan non rumah tinggal, rumah susun dan apartemen.<sup>4</sup>

Bangunan yang telah memenuhi persyaratan kelaikan fungsi dan penggunaannya sesuai dengan IMB, diberikan sertifikat laik fungsi (SLF). Demi terjaminnya pemenuhan aspek-aspek dalam keandalan bangunan gedung tersebut, maka peran Pemerintah dalam pengawasan dan pengendalian harus dilakukan. Kepala Daerah berwenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan pekerjaan konstruksi, salah satunya dengan pengawasan terhadap kelaikan fungsi bangunan berdasarkan laporan kelaikan fungsi

<sup>1</sup> Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan

<sup>2</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung

<sup>3</sup> Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung

<sup>4</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung

bangunan dan/atau hasil pengkajian teknis bangunan. Oleh karena peran Pemerintah sangat penting guna menjamin bahwa aspek-aspek keandalan bangunan telah terpenuhi.

## **METODE PENELITIAN**

### *A. Tipe Penelitian*

Tipe penelitian pada penelitian hukum ini adalah penelitian hukum secara normatif (*Normative Legal Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan, konsep hukum, dan teori hukum untuk diterapkan terhadap suatu permasalahan tertentu. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

### *B. Pendekatan Masalah*

Pada Penelitian ini, peneliti menggunakan dua metode pendekatan masalah yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang dihadapi. Sedangkan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) merupakan jenis pendekatan yang peneliti mencoba untuk membandingkan baik dengan wilayah lain maupun dengan peristiwa-peristiwa yang pernah terjadi dalam suatu wilayah. Untuk itu dalam penelitian ini dikenal dengan 2 Pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yakni pendekatan perbandingan makro (*macro comparative approach*) serta pendekatan perbandingan mikro (*microcomparative approach*). Pendekatan perbandingan makro (*macrocomparative approach*) digunakan untuk membandingkan suatu kejadian atau peristiwa hukum yang terjadi diberbagai wilayah, sedangkan pendekatan perbandingan mikro (*microcomparative approach*) hanya membandingkan dalam suatu wilayah tertentu dalam periode waktu tertentu.

### *C. Sumber Bahan Hukum*

Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum Primer adalah bahan hukum yang mengikat sifatnya, yang terdiri dari peraturan perundang-undangan catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang terkait dengan kelayakan fungsi bangunan. Sedangkan bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Dalam penulisan penelitian hukum ini bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku dan literatur-literatur yang berkaitan dengan hukum tentang kelayakan fungsi bangunan, doktrin yang ada dalam buku-buku dan literature-literatur, jurnal-jurnal hukum, internet, serta komentar-komentar atas putusan pengadilan.

#### *D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum*

Pengumpulan bahan hukum dilakukan untuk dapat memperoleh bahan hukum yang lengkap dan relevan. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan terhadap bahan-bahan bacaan hukum yang terkait dengan rumusan masalah yang akan dibahas dalam tesis ini serta digabungkan pengumpulan dan pengkajian peraturan perundang-undangan yang terkait. Sehingga akan diperoleh berbagai bahan hukum primer maupun sekunder yang dibutuhkan untuk kemudian dianalisis sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut dihubungkan satu sama lain dan disusun menjadi pokok bahasan yang sistematis untuk dapat membahas dan mengkaji serta menganalisa permasalahan hukum yang dibahas dalam penulisan tesis ini sehingga terdapat solusi untuk memecahkan permasalahan hukum tersebut.

#### *E. Analisis Bahan Hukum*

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan penelitin ini adalah analisis kualitatif dengan metode deduktif yaitu menarik kesimpulan dari umum ke khusus, dan induktif yaitu menarik kesimpulan dari khusus ke umum yang dilakukan secara bersamaan dengan cara berpikir sebagaimana yang dijelaskan diatas. Sehingga bahan hukum yang digunakan dapat diinterpretasikan dan digunakan untuk membuat suatu argumentasi hukum yang tetap berpegangan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Metodologi penelitian harus dijelaskan secara jelas di bawah judul yang terpisah. Kontribusi yang signifikan untuk badan pengetahuan harus dinyatakan dengan jelas.

#### *A. Batasan Kewenangan Pemerintah Daerah Terhadap Pengawasan Dan Pengendalian Kelayakan Fungsi Bangunan Di Kota Surabaya*

Dalam pelaksanaannya pemerintah melakukan pengawasan dan pengendalian SLF sesuai batasan kewenangannya. Konsep dari batasan kewenangan pemerintah mengacu pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dibatasi oleh:

a. Masa atau tenggang waktu wewenang.

Pembatasan kewenangan pemerintahan yang pertama adalah ditentukan oleh batas waktu atau tenggang waktu tertentu. Artinya, waktu yang menentukan berlakunya kewenangan tersebut, sehingga apabila waktu yang telah ditetapkan telah habis atau terlewatkan, maka pejabat pemerintahan tersebut menjadi tidak berwenang sehingga tidak boleh melakukan keputusan atau tindakan. Apabila ternyata badan atau pejabat pemerintahan dimaksud melakukan keputusan atau tindakan di saat batas waktu wewenang telah habis, maka hal ini disebut melampaui wewenang (*onbevoegdheid ratione temporis*).

b. Wilayah atau daerah berlakunya wewenang.

Pembatasan kewenangan pemerintahan yang kedua adalah ditentukan oleh wilayah atau daerah berlakunya wewenang dimaksud. Artinya, badan atau pejabat pemerintahan tidak diperkenankan mengambil keputusan atau tindakan melampaui

wilayah atau daerah wewenangnya. Setiap jabatan tertentu memiliki wilayah jabatan atau wilayah kerja, sehingga penggunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan dibatasi hanya pada wilayah kerja atau wilayah jabatan yang ditetapkan bagi pejabat pemerintahan tersebut.<sup>5</sup> Apabila ternyata melampaui batas wilayah berlakunya wewenang, maka hal demikian disebut sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*onbevoegdheid ratione loci*).

c. Cakupan bidang atau materi wewenang.

Pembatasan kewenangan pemerintahan yang ketiga adalah ditentukan oleh cakupan bidang atau materi wewenang. Pembatasan dimaksud adalah mengenai objek atau materi wewenang yang diberikan, serta tidak bertentangan dengan tujuan wewenang yang diberikan kepadanya. Materi atau isi (jenis) wewenang harus bersumber dari hukum, dengan kata lain bahwa setiap jenis wewenang harus ditemukan uraiannya dalam aturan hukum.<sup>6</sup> Apabila badan atau Pejabat Pemerintahan melakukan keputusan atau tindakan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan. Maka, hal tersebut dikategorikan mencampuradukkan Wewenang (*onbevoegdheid ratione materie*).

Batasan masa atau tenggang waktu kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan SLF diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung jangka waktu SLF yang menyebutkan bahwa jangka waktu SLF meliputi:

- a. 20 (dua puluh) tahun untuk rumah tinggal tunggal dan deret; dan
- b. 5 (lima) tahun untuk bangunan gedung lainnya.

Hal ini juga sesuai dengan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung yang mengatur bahwa SLF bangunan gedung berupa rumah tinggal tunggal dan rumah tinggal deret diperpanjang dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun sedangkan SLF bangunan gedung selain rumah tinggal tunggal dan deret diperpanjang dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.

Pemerintah kota Surabaya juga telah mengatur tentang SLF kedalam Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota. Dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, setiap bangunan non rumah tinggal, rumah susun atau apartemen yang telah selesai dibangun sebelum dimanfaatkan wajib memiliki SLF. Masa berlaku SLF sebagaimana dimaksud diatas adalah selama 5 (lima) tahun dengan ketentuan tidak ada perubahan fungsi bangunan. Hal ini juga sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung yang menyebutkan bahwa masa berlaku SLF bangunan gedung adalah 5 (lima) tahun.

Batasan wilayah atau daerah berlakunya kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan SLF dapat dijabarkan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional. Secara geografis Surabaya terletak diantara 070 12' - 070 21' Lintang Selatan dan 1120 36' - 1120 54' Bujur Timur, merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Kota Surabaya berbatasan dengan Selat Madura pada sisi Utara dan Timur, Kabupaten Sidoarjo pada sisi Selatan dan Kabupaten Gresik pada sisi Barat.

<sup>5</sup> Dr.Habib Adjie, S.H., M.Hum, Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris, Refika Aditama, Surabaya 2020, hal 163

<sup>6</sup> Dr.Habib Adjie, S.H., M.Hum, Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris, Refika Aditama, Surabaya 2020, hal 163

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka Pemerintah kota Surabaya mempunyai hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat kota Surabaya.

Salah satu kewajiban pemerintah kota Surabaya dalam mengurus kepentingan masyarakat adalah dengan membuat aturan terkait penyelenggaraan SLF. Pemerintah kota Surabaya telah mengatur terkait penyelenggaraan SLF ke dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung. Sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung ruang lingkup SLF di kota Surabaya adalah untuk bangunan gedung non rumah tinggal dengan luas bangunan paling sedikit 2.500 m<sup>2</sup> (dua ribu lima ratus meter persegi) atau bangunan gedung non rumah tinggal dengan jumlah lantai bangunan diatas 2 (dua) lantai dengan luas bangunan lebih dari 500 m<sup>2</sup> (lima ratus meter persegi). Maka semua bangunan yang ada dikota Surabaya baik bangunan milik perorangan, badan usaha maupun pemerintah yang memenuhi kriteria tersebut wajib memiliki SLF.

Batasan cakupan bidang atau materi kewenangan Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan SLF diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- c. Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung;
- d. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan; dan
- e. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja, pemanfaatan bangunan gedung dilakukan oleh pemilik bangunan gedung dan/atau pengguna bangunan gedung setelah bangunan gedung tersebut mendapatkan sertifikat laik fungsi.

Definisi bangunan gedung menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja, bangunan gedung adalah wujud fisik hasil pekerjaan konstruksi yang menyatu dengan tempat kedudukannya, sebagian atau seluruhnya berada di atas dan/atau di dalam tanah dan/atau air, yang berfungsi sebagai tempat manusia melakukan kegiatannya, baik untuk hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus. Jika mengacu pada hal tersebut diatas, batasan materi kewenangan pemerintah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja adalah semua bangunan baik bangunan yang berfungsi sebagai hunian atau tempat tinggal, kegiatan keagamaan, kegiatan usaha, kegiatan sosial, budaya, maupun kegiatan khusus.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung, sertifikat laik fungsi adalah sertifikat yang diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk menyatakan kelaikan fungsi bangunan gedung sebelum dapat dimanfaatkan. Kriteria bangunan gedung ditetapkan

berdasarkan fungsi bangunan gedung dan klasifikasi bangunan gedung. Fungsi bangunan gedung meliputi fungsi hunian, fungsi keagamaan, fungsi usaha, fungsi sosial dan budaya serta fungsi khusus, sedangkan klasifikasi bangunan gedung berdasarkan tingkat kompleksitas, tingkat permanensi, tingkat risiko bahaya kebakaran, lokasi, ketinggian bangunan gedung, kepemilikan bangunan gedung dan kelas bangunan. Fungsi serta klasifikasi bangunan gedung tersebut akan dicantumkan dalam SLF.

Penggolongan bangunan gedung dalam penyelenggaraan SLF diatur juga didalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung yang dibedakan berdasarkan kompleksitas dan ketinggian bangunan gedung dan kondisi bangunan gedung. Kompleksitas dan ketinggian bangunan gedung didalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung dibedakan atas bangunan gedung sederhana 1 (satu) lantai, bangunan gedung sederhana 2 (dua) lantai, bangunan gedung tidak sederhana dan khusus hingga 5 (lima) lantai, bangunan gedung tidak sederhana dan bangunan gedung khusus lebih dari 5 (lima) lantai. Sedangkan berdasarkan kondisi bangunan dibedakan menjadi bangunan gedung baru dan bangunan gedung yang sudah ada (*existing*).

Pemerintah kota Surabaya juga telah membuat peraturan terkait dengan SLF, aturan tersebut tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan dan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, setiap bangunan non rumah tinggal, rumah susun atau apartemen yang telah selesai dibangun sebelum dimanfaatkan wajib memiliki SLF. Sedangkan dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung ruang lingkup SLF adalah untuk:

- a. Bangunan gedung non rumah tinggal dengan luas bangunan paling sedikit 2.500 m<sup>2</sup> (dua ribu lima ratus meter persegi); atau
- b. bangunan gedung non rumah tinggal dengan jumlah lantai bangunan diatas 2 (dua) lantai dengan luas bangunan lebih dari 500 m<sup>2</sup> (lima ratus meter persegi);
- c. rumah susun atau apartemen.

Di kota Surabaya terdapat batasan ruang lingkup SLF sebagai mana tersebut diatas dikarenakan kebijakan pemerintah kota Surabaya untuk terlebih dahulu memfokuskan kepada bangunan-bangunan yang memiliki kompleksitas tidak sederhana dalam menjamin pelaksanaan penyelenggaraan bangunan gedung yang fungsional dan andal serta memenuhi ketentuan kelayakan fungsi. Hal tersebut diatas juga disebabkan karena Pemerintah Kota Surabaya juga mempunyai keterbatasan sumber daya manusia untuk melayani proses perizinan SLF.

#### *B. Pengenaan Sanksi Terhadap Pemilik Bangunan Yang Melanggar Kelayakan Fungsi Bangunan Berdasarkan Hasil Pengawasan Dan Pengendalian Oleh Pemerintah Kota Surabaya*

SLF merupakan salah satu kontrol pemerintah dalam menjamin pelaksanaan penyelenggaraan bangunan gedung yang fungsional dan andal. Kepala Daerah berwenang menerbitkan SLF terhadap bangunan non rumah tinggal, rumah susun dan apartemen. Oleh karenanya pemerintah kota Surabaya berwenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan bangunan di kota Surabaya. Sesuai Pasal 4 Peraturan Walikota

Surabaya Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, bentuk pengawasan kelayakan fungsi yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan dengan cara melakukan pengawasan terhadap bangunan yang tidak memiliki SLF dan/atau pemanfaatan bangunan tidak sesuai dengan SLF.

Kegiatan pengawasan tersebut dilakukan melalui pemantauan langsung berdasarkan:

- a. Pengaduan atau pelaporan masyarakat;
- b. Pelaporan dari Perangkat Daerah lainnya; dan/atau
- c. Kegiatan survei lapangan secara berkala

Pelanggaran sebagaimana dimaksud diatas adalah untuk setiap orang atau badan yang memanfaatkan bangunan tanpa memiliki SLF, telah habis masa berlaku SLF, dan/atau yang pemanfaatan bangunannya tidak sesuai dengan ketentuan dalam SLF.<sup>7</sup> Berdasarkan hasil pengawasan diatas Walikota berwenang memberikan sanksi administratif bagi setiap orang atau badan yang melakukan pelanggaran dalam penyelenggaraan bangunan (perwali 34 th 2023 pasal 6). Pelaksanaan penerapan sanksi administratif ditetapkan dalam Keputusan Kepala Dinas dan dilakukan dengan ketentuan bertahap, bebas dan/atau kumulatif.

Di kota Surabaya, pengenaan sanksi terhadap pelanggaran kelayakan fungsi bangunan telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan. Terhadap bangunan yang tidak memiliki SLF, telah habis masa berlaku SLF, dan/atau yang pemanfaatan bangunannya tidak sesuai dengan ketentuan dalam SLF, pemilik bangunan akan diberikan sanksi administratif .berupa:

- a. peringatan tertulis
- b. pembekuan SLF
- c. pencabutan SLF
- d. penyegelan

peringatan tertulis sebagaimana dimaksud diatas berisi perintah untuk memiliki SLF, mengajukan perpanjangan SLF, dan/atau menyesuaikan bangunan sesuai dengan ketentuan dalam SLF. Kewenangan Walikota Surabaya dalam pemberian sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembekuan SLF dan pencabutan SLF dilimpahkan kepada Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman serta Pertanahan kota Surabaya. Sedangkan kewenangan Walikota Surabaya dalam pemberian sanksi administratif berupa penyegelan dilimpahkan kepada Kepala Satpol PP kota Surabaya.

Bentuk sanksi administratif yang dikenakan pertama kali untuk pelanggaran SLF berupa peringatan tertulis dengan jangka waktu 7 (tujuh) hari kalender sebanyak 3 (tiga) kali. Apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setiap orang atau badan tidak mematuhi peringatan tertulis ketiga, Kepala Dinas menerapkan salah satu atau lebih sanksi administratif berupa penyegelan dan/atau rekomendasi untuk pembekuan SLF kepada Kepala Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Selain diberikan sanksi administratif pelanggaran terhadap SLF juga dikenakan sanksi pidana dengan ancaman hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.0000 (lima puluh juta rupiah), hal ini tertuang dalam Peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 7 tahun 2009 tentang Bangunan. Namun dalam penerapan dilapangan bagi pelanggaran SLF pemerintah kota Surabaya hanya menerapkan sanksi administrasi, hal ini dikarenakan dalam penerapan sanksi tersebut pemerintah berpedoman pada Asas-asas umum

<sup>7</sup> Peraturan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan

pemerintahan yang baik (AAUPB) terutama asas kebijaksanaan<sup>8</sup> dan kepatuhan warga Surabaya terhadap peraturan yang berlaku sehingga penerapan sanksi pidana dan denda dapat diminimalisir.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan isu hukum sebagaimana pembahasan di atas, didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

- A. Batasan kewenangan pemerintah daerah terhadap pengawasan dan pengendalian kelayakan fungsi bangunan di kota Surabaya dibatasi oleh:
  1. masa atau tenggang waktu wewenang, yakni bahwa masa berlaku SLF bangunan gedung adalah 5 (lima) tahun
  2. wilayah atau daerah berlakunya wewenang merupakan wilayah administrasi kota Surabaya sehingga semua bangunan yang ada di kota Surabaya baik bangunan milik perorangan, badan usaha maupun pemerintah wajib memiliki SLF
  3. cakupan bidang atau materi wewenang berupa ruang lingkup SLF adalah untuk:
    - a. bangunan gedung non rumah tinggal dengan luas bangunan paling sedikit 2.500 m<sup>2</sup> (dua ribu lima ratus meter persegi); atau
    - b. bangunan gedung non rumah tinggal dengan jumlah lantai bangunan diatas 2 (dua) lantai dengan luas bangunan lebih dari 500 m<sup>2</sup> (lima ratus meter persegi);
    - c. rumah susun atau apartemen.
- B. Pengenaan sanksi terhadap pemilik bangunan yang melanggar kelayakan fungsi bangunan berdasarkan hasil pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah kota Surabaya telah diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan, yaitu terhadap bangunan yang tidak memiliki SLF, telah habis masa berlaku SLF, dan/atau yang pemanfaatan bangunannya tidak sesuai dengan ketentuan dalam SLF, pemilik bangunan akan diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, pembekuan SLF, pencabutan SLF dan penyegelan. Selain sanksi administratif tersebut terdapat pula sanksi denda dan pidana yang tercantum dalam Peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 7 tahun 2009 tentang Bangunan yakni sanksi pidana dengan ancaman hukuman kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 50.000.0000 (lima puluh juta rupiah)

Berdasarkan penjelasan diatas, maka Pemerintah kota Surabaya dapat menerapkan sanksi terhadap pemilik bangunan yang melanggar kelayakan fungsi di kota Surabaya karena telah sesuai dengan konsep dasar hukum administrasi dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun dalam penerapan sanksi pidana dan denda Pemerintah kota Surabaya perlu menyusun dasar hukum melalui Peraturan Walikota tersendiri. Dalam Peraturan Walikota tersebut perlu mengatur mengenai maksud dan tujuan pemberian sanksi, ruang lingkup pemberian sanksi serta tata cara pelaksanaannya.

Dengan adanya pengenaan sanksi SLF diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara bangunan di kota Surabaya serta dapat memberikan kepastian hukum

---

<sup>8</sup> Muhammad Azhar, „Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam“, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara, 8.5 (2015), 274–87.)

selama masa pembergunaan bangunan dan sebagai salah satu kontrol pemerintah dalam menjamin pelaksanaan penyelenggaraan bangunan gedung yang fungsional dan andal.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5252)
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1592)
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 26, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6628);
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 27/PRT/M/2018 tentang Sertifikat Laik Fungsi Bangunan Gedung, pasal 10
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 tahun 2009 tentang Bangunan
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2023 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif Pelanggaran Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2009 tentang Bangunan.
- Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi, Rajawali Pers, Jakarta,2013.
- Philipus M. Hadjon, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1987), h. 117Airlangga, Surabaya, 1994.
- Muhammad Azhar, „Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam“, Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara.
- Dr.Habib Adjie, S.H., M.Hum, Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H, Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris, Refika Aditama, Surabaya 2020

## **KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH YANG TIDAK TERCATAT DI BUKU C KELURAHAN**

**Fatin Hamamah<sup>1</sup> dan Moh. Soleh<sup>2</sup>**

Universitas Narotama<sup>1,2</sup>

fatienmaniez@yahoo.com<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

The physical data and juridical data in the Land Book are described in the form of a list, while the physical data in the measurement certificate are presented in maps and descriptions. The formulation of the problems to be discussed are: (1) Can Letter C Book Quotations be categorized as written evidence? and (2) Does Letter C's Book Quotations have the power of proof as perfect written evidence. The research method in writing this thesis uses a normative juridical research type. The problem approach uses statutory and conceptual approaches, with legal materials consisting of primary, secondary and non-legal materials. Analysis of research materials in this thesis using qualitative normative analysis. In order to draw conclusions from the results of the study used the method of analysis of deductive legal materials. Based on the results of the discussion, it was found that the Letter C Book, as initial evidence in accordance with Articles 1866 of the Civil Code and 164 HIR, to obtain a land right in carrying out land registration where these lands are lands that are subject to customary law. With regard to Letter C quotations, many people still hold that they do not understand that Letter C quotations, or the mention Girik by the public, are actually only a basis for tax collection.

**Key words:** *Unrecorded Land Rights, letter C, Village Book C.*

### **PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan negara yang mengakui keberlakuan hukum adat. Hukum adat merupakan sistem aturan dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang berasal dari adat kebiasaan dan dilakukan secara turun temurun, dihormati dan ditaati oleh masyarakat. Hukum adat merupakan salah satu sumber hukum yang penting dalam rangka pembangunan hukum nasional yang menuju ke arah peraturan perundang-undangan. Unsur-unsur kejiwaan hukum adat yang berintikan kepribadian bangsa Indonesia. Menurut hukum adat yang dapat mempunyai hak atas tanah bukan hanya orang perseorangan, melainkan juga persekutuan hukum. Hak persekutuan hukum atas tanah ini biasanya disebut hakpertuanan atau hak ulayat.<sup>1</sup>

Dalam adat kebudayaan tersebut terdapat juga hal-hal yang berkaitan dengan hukum. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa :

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Tanah mempunyai nilai ekonomis yang sangat tinggi sehingga menjadi kewajiban setiap orang untuk memelihara dan mempertahankan eksistensi sebagai benda yang bernilai ekonomis karena tanah selain itu bermanfaat pula bagi pelaksanaan pembangunan namun tanah juga sering menimbulkan berbagai macam persoalan bagi manusia sehingga dalam penggunaannya perlu dikendalikan dengan sebaik-baiknya agar tidak menimbulkan masalah dalam masyarakat.

Pada umumnya dalam kehidupan di Indonesia saat ini sudah semakin maju dalam peraturan-peraturan yang mengatur tentang pertanahan, tetapi pada kenyataannya masih ditemui masyarakat di pedesaan atau sering disebut masyarakat adat yang belum mengerti dengan peraturan-peraturan mengenai tanah yang berlaku di Indonesia. Ini menunjukkan bukti proses perombakan pemilikan tanah dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan atau *landreform* yang masih jauh dari apa yang diharapkan. Tanah yang dimiliki masyarakat hukum adat itu dimiliki secara turun temurun dari nenek moyang mereka, surat kepemilikan tanah yang dimiliki sangat minim sekali bahkan ada yang tidak memiliki sama sekali. Mereka menempati dan menganggap tanah tersebut sudah berpuluh-puluh tahun sehingga masyarakatpun mengetahui bahwa tanah tersebut adalah milik A atau si X tanpa perlu mengetahui surat-surat kepemilikan tanah tersebut.

Keberadaan tanah pada dasarnya sangat penting dan erat kaitannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya untuk mati-pun ia memerlukan sebidang tanah. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang berhajat terhadap tanah senantiasa bertambah banyak. Sengketa tanah merupakan persoalan yang bersifat klasik, selalu ada dimana-mana dimuka bumi dan secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami peningkatan dikarenakan luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya terus bertambah.

Kasus-kasus yang menyangkut sengketa di bidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan untuk meningkat di dalam kompleksitas permasalahannya maupun kuantitasnya seiring dinamika di bidang ekonomi, sosial, dan politik.<sup>2</sup> Mengingat permasalahan pertanahan yang muncul dewasa ini dimana secara kualitas maupun kuantitas semakin meningkat memerlukan penanganan yang sistematis. Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang, rawan memunculkan konflik maupun sengketa. Guna mengantisipasi konflik pertanahan yang berkembang, kualitas maupun kuantitas yang sudah tidak relevan dengan ketentuan perundang-undangan yang diperlukan adanya kebijakan undang-undang baru yang mengatur tentang konflik pertanahan sesuai dengan kebutuhan perkembangan ilmu pengetahuan yang dapat memberikan perlindungan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan hukum masyarakat. Salah satu bentuk perlindungan hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah adalah adanya bukti kepemilikan hak atas tanah.

Bukti yang tak cukup kuat atas tanah menjadikan salah satu penyebab rendahnya proses pendaftaran hak atas tanah, rendahnya partisipasi masyarakat dalam

pembuatan sertifikat tanah padahal sangat penting dan bermanfaat karena sertifikat adalah alat bukti yang terkuat dan terpenuh yang dimiliki seseorang untuk membuktikan bahwa tanah yang diakui miliknya selama orang lain tidak memiliki alat bukti yang sama. Beberapa faktor yang mempengaruhi rendahnya partisipasi masyarakat untuk mensertifikasi tanah. Masyarakat belum mengetahui prosedur pembuatan sertifikat tanah, biaya dalam proses pembuatan sertifikat tanah yang mahal, proses pengurusan sertifikat tanah yang sulit atau susah serta memakan waktu yang cukup lama, sehingga menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat pemilik hak atas tanah.

Tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang diakui oleh hukum pertanahan Indonesia adalah tanda bukti berupa surat, yaitu berupa sertifikat. Sertifikat inilah sebagai tanda bahwa suatu bidang tanah telah didaftarkan haknya. Alat bukti surat lainnya, seperti Girik, atau Letter C, Letter D atau Petuk, dan kwitansi serta alat bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) lainnya, tidak dianggap sebagai bukti hak atas tanah, melainkan hanya dianggap sebagai hak menguasai saja. Oleh karena itu, kedudukannya sebagai bukti hak atas tanah masih sangat lemah dibandingkan sertifikat.<sup>3</sup>

Sertifikat tanah memuat data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam Buku Tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam peta dan uraian. Untuk sertipikat tanah yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertipikat sementara. Fungsi gambar situasi pada sertipikat sementara terbatas pada penunjukan objek hak yang didaftar, bukan bukti data fisik.

Buku Letter C sebagai satu poin penting dalam persyaratan pengurusan sertipikat jika yang dipunyai sebagai bukti awal kepemilikan hak atas tanah itu hanya berupa girik, ketitir, atau petuk.<sup>4</sup> Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk membahas dan memformulasikan kekuatan pembuktian kepemilikan hak atas tanah terhadap buku letter C dengan mengambil judul : **“Kepemilikan Hak Atas Tanah yang Tidak Tercatat di Buku C Kelurahan”**.

## **METODE PENELITIAN**

### *A. Tipe Penelitian*

Jenis penelitian yang digunakan dalam naskah akademik ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan-peraturan hukum sebagai suatu structured whole of system<sup>1</sup>. Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari perpektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang

telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

### *B. Pendekatan Masalah*

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

### *C. Sumber Bahan Hukum*

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dan masih berlaku, Sedangkan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam naskah akademik ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

### *D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum*

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti.

### *E. Analisis Bahan Hukum*

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

---

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **A. Buku C Kelurahan Merupakan Salah Satu Bagian Dari Bukti Kepemilikan/Bukti Penguasaan Tanah/Bangunan Milik Seseorang**

*Letter C* jarang dibahas atau dikemukakan dalam literatur ataupun perundang-undangan mengenai pertanahan. Padahal ini ada dalam kehidupan masyarakat meskipun sebutannya berbeda-beda. Hak milik atas tanah dapat “beralih” dan “dialihkan” kepada pihak lain.<sup>29</sup> Hak-hak lain yang statusnya samadengan hak milik adalah tanah girik dan tanah verponding (tanah adat yang diakui sebagai hak milik tetapi terdapat di kota-kota). Tanah girik adalah istilah lain dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi (diubah). Ada bermacam-macam istilah selain girik antara lain petok D, petuk, pipil, rincik, ketitir, Letter C. Girik sebenarnya adalah surat pajak hasil bumi yang merupakan bukti bahwa seseorang menguasai sebidang tanah tersebut dan bukan merupakan sertipikat.<sup>3</sup>

Ketentuan mengenai letter C sebagai bukti pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 mengenai Surat Pajak Hasil Bumi/Verponding Indonesia atau surat pemberian hak dan instansi yang berwenang, dalam peraturan ini diatur bahwa sifat yang dimiliki letter c adalah hanya sebagai bukti permulaan untuk mendapatkan tanda bukti hak atas tanah secara yuridis yaitu sertifikat. Sertifikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat di dalam bukti pemilikan. Sertifikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak atas tanah, kepastian hukum mengenai lokasi dari tanah, batas serta luas suatu bidang tanah, dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya. Dengan kepastian hukum tersebut dapat diberikan perlindungan hukum kepada orang yang tercantum namanya dalam sertifikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain.<sup>4</sup>

Saat ini dengan adanya Undang-Undang Pokok Agraria yang ditindak lanjuti dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ataupun yang akan tunduk kepada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat. Mengingat pentingnya pendaftaran hak milik atas tanah adat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32,

dan Pasal 38 Undang- Undang Pokok Agraria, maka diberikan suatu kewajiban untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik Adat.

Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, dikarenakan masih minimnya pengetahuan, kesadaran masyarakat tentang bukti kepemilikan tanah. Mereka menganggap tanah milik adat dengan kepemilikan berupa girik, dan Kutipan Letter C yang berada di Kelurahan atau Desa merupakan bukti kepemilikan yang sah. Juga masih terjadinya peralihan hak seperti jual beli, hibah, kewarisan ataupun akta-akta yang belum didaftarkan sudah terjadi peralihan hak yang dasar perolehannya dari girik dan masih terjadinya mutasi girik yang didasarkan oleh akta-akta, tanpa didaftarkan di Kantor Pertanahan. Berdasarkan Surat Direktur Jenderal Pajak, tanggal 27 Maret 1993, Nomor : SE-15/PJ.G/1993, tentang Larangan Penerbitan Girik/Petuk D/Kekitir/Keterangan Obyek Pajak (KP.PBB II).

#### **- Isi Buku Letter C**

Penjelasan mengenai isi buku letter C ini, penulis juga didasarkan atas pendapat masyarakat, sarjana, dan menurut beberapa sudut pendapat, bahwa isi dari buku letter C terdapat beberapa bagian isi, bagian tersebut terdiri dari :<sup>5</sup>

- 1) Masyarakat berpendapat isi buku letter C adalah :
  - a) Mengenai luas dan kelas tanah serta nomor persil;
  - b) Mengenai nama pemilik;
  - c) Mengenai jumlah pajak.
- 2) Isi buku Letter C adalah :
  - a) Daftar tanah;
  - b) Nama pemilik dengan nomor urut;
  - c) Besarnya Pajak.
- 3) Contoh Buku Letter C, isinya adalah :
  - a) Nama pemilik;
  - b) Nomor urut pemilik;
  - c) Nomor bagian persil;
  - d) Kelas desa;
  - e) Menurut daftar pajak bumi yang terdiri atas : Luas tanah, hektar (ha), danare (da), Pajak, R (rupiah), dan S (sen)

- f) Sebab dan hal perubahan;
- g) Mengenal Kepala Desa/Kelurahan yaitu, tanda tangan dan stempel desa.

Contoh Dokumen Letter C : <sup>6</sup>

Nomor dan Bagian Persil	Kelas Desa	Menurut Daerah Perijinan Pajak Bumi				Sebab dan Perubahan
		Luas Tanah		Pajak		
		Ha	Da	R	S	

**B. Kekuatan Hukum Terhadap Buku C Kelurahan Ketika Ada Gugatan Terkait Tanah/Bangunan Bahwa Buku C Merupakan Salah Satu Alat Bukti, Saksi Dan Petunjuk Atas Kepemilikan Seseorang**

**- Fungsi Buku Letter C**

*Letter C* diperoleh dari kantor kelurahan dimana tanah itu berada, *Letter C* ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Desa/Kelurahan.<sup>7</sup> Dan tidak dapat dilupakan pula bahwa buku Letter C juga merupakan syarat yang harus ada untuk pengkonversian tanah milik adat, sebagai bukti hak milik adat. Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa buku Letter C dapat dikatakan sebagai alat bukti tertulis, kemudian di dalam hal ini penulis akan membahas fungsi dari buku Letter C dari beberapa segi. Buku Letter C sebagai salah satu syarat untuk pengkonversian tanah milik adat, dapat dikemukakan pada Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria, bahwa :

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip mirip dengan Hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1, seperti yang disebut dengan nama sebagai dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu hak *agrarische eigendom*, milik, *yasan andar beni*, *ha katas druwe/druwe desa*, *pesini*, *grant sultan*, *Iarderijen bezitreecht*, *altijddurende Erpacht*, Hak Usaha atas bekas tanah partikulir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini, menjadi Hak Milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat, sebagaitersebut dalam Pasal 21.

Adapun yang dimaksud dengan surat-surat bukti hak menurut Peraturan Menteri Pertanahan dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 ialah :

- a) Surat hak tanah yang dikeluarkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1959, ordononatie tersebut dalam S. 873 Nomor 38 dan Peraturan Khusus

- di Aerah Istimewa Yogyakarta dan Surakarta serta Sumatera Timur, Riau dan Kalimantan Barat (Pasal 2 Peraturan Menteri Pertanahan dan Agraria N. 2 1962).
- b) Surat Pajak Hasil Bumi/*Verponding* Indonesia atau surat pemberian hak dan instansi yang berwenang (Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962).

Selain itu masih terdapat tanah dengan Girik, atau *Letter C*, *Letter D* atau Petuk, dan kwitansi serta alat bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) lainnya, yang tidak dianggap sebagai bukti hak atas tanah, melainkan hanya dianggap sebagai hak menguasai saja. Oleh karena itu, kedudukannya sebagai bukti hak atas tanah masih sangat lemah dibandingkan sertifikat.<sup>8</sup> Selain itu masih terdapat tanah dengan Girik, atau *Letter C*, *Letter D* atau Petuk, dan kwitansi serta alat bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) lainnya, yang tidak dianggap sebagai bukti hak atas tanah, melainkan hanya dianggap sebagai hak menguasai saja. Oleh karena itu, kedudukannya sebagai bukti hak atas tanah masih sangat lemah dibandingkan sertifikat.<sup>9</sup>

- Kutipan Buku Letter C

Kutipan buku Letter C yang dianggap masyarakat umumnya adalah girik, kekitir, petuk D, yang ada di tangan pemilik tanah. Sedangkan yang asli terdapat di Desa/Kelurahan, sedangkan kutipannya berupa girik, petuk D, kekitir, diberikan kepada pemilik tanah sebagai bukti pembayaran pajak. Tanah yang tidak memiliki atau belum memiliki sertifikat umumnya terdapat dalam kutipan Letter C. Letter C diperoleh dari kantor desa dimana tanah itu berada, Letter C ini merupakan tanda bukti berupa catatan yang berada di Kantor Desa/Kelurahan.<sup>10</sup>

Perlindungan hukum yang diberikan kepada setiap pemegang hak atas tanah merupakan konsekuensi terhadap pendaftaran tanah yang melahirkan sertifikat. Untuk itu setiap orang atau badan hukum wajib menghormati hak atas tanah tersebut. Sebagai suatu hak yang dilindungi oleh konstitusi, maka penggunaan dan pemanfaatan tanah milik orang atau badan hukum lain, wajib dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang pada dasarnya tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang.

Di Indonesia Hak atas Tanah diakui oleh Undang-Undang Pokok Agraria yang diwujudkan dalam bentuk sertipikat hak atas tanah sebagai alat pembuktian yang kuat yang ditindak-lanjuti oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pembahasan mengenai pengakuan hak atas tanah yang dikonkritkan dengan penerbitan sertifikat tanah menjadi sangat penting, setidaknya karena :<sup>11</sup>

- Sertipikat hak atas tanah memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Penerbitan sertifikat dapat mencegah sengketa tanah. Pemilikan sertifikat akan memberikan perasaan tenang dan tentram, karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh siapapun;
- Dengan pemilikan sertipikat hak atas tanah, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Selain itu sertifikat hak atas tanah mempunyai nilai ekonomis seperti dapat disewakan, menjadi jaminan utang atau sebagainya;
- Pemberian sertipikat hak atas tanah dimaksudkan untuk mencegah kepemilikan tanah dengan luas berlebihan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Meskipun telah mendapatkan pengakuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, sertipikat hak atas tanah belum menjamin kepastian pemilikannya karena dalam peraturan perundang-undangan memberi peluang kepada pihak lain yang merasa memiliki tanah dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat secara keperdataan, baik ke peradilan umum atau menggugat Kepala Badan Pertanahan Nasional ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Adanya gugatan ke pengadilan umum atau Pengadilan Tata Usaha Negara, dikarenakan sertipikat mempunyai dua sisi, yaitu sisi keperdataan dan sisi yang merupakan bentuk keputusan yang bersifat penetapan (*beschikking*) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai pejabat tata usaha negara.<sup>11</sup>

Contoh Kasus yang terjadi antara Yayasan Huria Kristen Batak Protestan Surabaya melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dan Pemerintah Kota Surabaya yang dimenangkan oleh Pihak Tergugat yaitu Kantor Pertanahan Kota Surabaya I dan Pemerintah Kota Surabaya dengan Nomor Putusan sebagai berikut :

- PUTUSAN NOMOR 08/G/2018/PTUN.SBY
- PUTUSAN NOMOR 199/B/2018/PT.TUN.SBY JO NOMOR 08/G/2018/PTUN.SBY
- PUTUSAN NOMOR 185 K/TUN/2019

Berdasarkan 3 (tiga) putusan pengadilan tersebut, bahwa Buku C Kelurahan menjadi salah satu alat bukti yang diakui keabsahannya.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Buku Letter C, sebagai alat bukti permulaan sesuai Pasal 1866 KUH perdata dan 164 HIR, untuk memperoleh suatu hak atas tanah dalam melakukan pendaftaran atas tanah dimana tanah-tanah tersebut sebagai tanah-tanah yang tunduk terhadap hukum adat. Berkaitan dengan kutipan Letter C, yang dipegang oleh masyarakat masih banyak yang belum memahami bahwa Kutipan Letter C, atau Girik penyebutan oleh masyarakat sebenarnya hanya sebagai dasar penarikan pajak. Pemilik bukti kutipan letter C sering kali menganggap bahwa girik itu sebagai bukti kepemilikan atas tanah.
2. Kutipan Letter C dalam praktiknya disimpan oleh Lurah/Kepala Desa, yang telah mempunyai alat bukti yang kuat, adapun Kutipan Letter C Kelurahan merupakan hasil rincian pendataan tahun 1950 sebelum berlakunya Undang- Undang Pokok Agraria. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka Kutipan Letter C Kelurahan adalah merupakan alat bukti pembayaran pajak dan dapat dimohonkan sebagai perolehan hak atas tanah. Untuk itu dengan adanya alat bukti Kutipan Buku Letter C, bahwa sistem pendaftaran tanah yang dilakukan biasa ditempuh dalam memperoleh Sertipikat tanah hak milik yang pertama kali artinya sebelumnya tanah-tanah tersebut belum disertipikatkan.

## **Saran-Saran**

Dari permasalahan selama ini dan dikaitkan dengan kesimpulan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran bahwa kepada pihak kantor pertanahan dalam hal ini kepala kantor pertanahan, staf dan jajarannya untuk ke depannya agar proses pemilikan sertipikat pengganti hak milik atas tanah harus sesuai dengan azas pendaftaran tanah yaitu

harus dilaksanakan dengan azas sederhana, murah dan cepat untuk mewujudkan kepastian hukum di bidang pertanahan, yaitu :

- Perlu sosialisasi kepada masyarakat agar segera melakukan proses pendaftaran hak atas tanahnya dengan mekanisme prosedur yang telah ditentukan, jika masyarakat memiliki bukti kepemilikan berupa kutipan buku letter C.
- Perlu sosialisasi kepada masyarakat agar segera melakukan proses pendaftaran hak atas tanahnya dengan mekanisme prosedur yang telah ditentukan, jika masyarakat memiliki bukti kepemilikan berupa kutipan buku letter C.
- Perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam menangani masalah pertanahan yang berkaitan dengan kutipan buku letter c karena bukti kepemilikan tanah berupa kutipan letter c, berpotensi menimbulkan konflik dikarenakan sengketa atas kepemilikan tanah berdasarkan buku letter c yang pada kenyataannya memang banyak hal yang perlu dicermati, sehingga semua instansi baik lurah dalam melakukan verifikasi obyek, membuat riwayat tanah lebih berhati-hati, juga notaris dalam melakukan pengumpulan alat bukti dan sebagai pejabat yang memberikan jasa kepada masyarakat lebih berhati-hati. Dan yang terakhir BPN sebagai instansi pemerintah yang berkaitan langsung dalam proses penerbitan sertipikat ini jauh lebih berhati-hati agar tidak ada gugatan dari pihak manapun dengan terbitnya bukti kepemilikan hak atas tanah yang berupa sertipikat. Timbul sertipikat ganda taupun timbul tumpang tindih masyarakat dapat lebih sadar hukum dengan melengkapi surat-surat atas tanah yang dimiliki berdasarkan buku letter c tersebut. Dalam menunjang, kesadaran hukum tersebut perlu dilakukan penyuluhan kepada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah mengenai pentingnya kelengkapan surat-tanah sebagai bukti kepemilikan tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan, *Komentor Atas Undang Undang Pokok Agraria*, Bandung, Mandar Maju, 1991
- Ahmad Chulaemi, *Hukum Agraria, Perkembangan, Macam-macam Hak atas Tanah dan Pindahannya*, FH UNDIP: Semarang, 1993
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1 Edisi revisi, Jakarta, Djambatan, 1997
- Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*, Bandung, Mandar Maju, 2004
- H.M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika,
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Atas Tanah*, Surabaya, Arko, 2002
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada MediaGroup, 2016
- Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988
- Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 Subekti, *Aneka Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang hokum Perdata (Burgerlijk Wetboek)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah  
Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

## **PENGELOLA KEUANGAN DAERAH YANG BERWENANG MELAKUKAN PERGESERAN ANGGARAN DALAM KEADAAN DARURAT**

**Nina Anggreni<sup>1</sup> dan Rusdianto Sesung<sup>2</sup>**

Universitas Narotama<sup>1,2</sup>

nina\_anggreni@yahoo.com<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

Local governments are required to always improve their adaptability, as an organization they must be able to make decisions, manage risks, encourage change and solve problems in their regions. Considering that budgeting adaptation is carried out with a fast response time, shifting the budget as an initial alternative can then be accommodated in budget changes. This study discusses the limits of authority and legal conformity for regional financial managers to shift budgets in emergencies. The conclusion of this study is that the regional financial manager's authority to shift the budget in an emergency is permissible, but full of limitations both on procedures or procedures, as well as limitations on authority. Meanwhile, legal conformity can be carried out in accordance with the provisions of Government Regulation Number 12 of 2019 concerning Regional Financial Management and Minister of Home Affairs Regulation Number 77 of 2020 concerning Technical Guidelines for Regional Financial Management. In order to perfect the implementation of the budget shift policy, a Regional Head Regulation concerning Procedures for Budget Shifts must be formed.

**Key words:** *financial management, budget shifts, emergencies*

### **PENDAHULUAN**

Dengan ditetapkannya Covid-19 sebagai pandemi nasional, terdapat penyesuaian kebijakan yang dilakukan pemerintah. Hal ini sangat berkaitan dengan penyelesaian keuangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Kejadian Covid-19 membuat pemerintah berusaha agar dapat menyediakan hal-hal yang bersifat objektif dan cepat dalam mengatasi kerawanan/keawatdaruratan karena dimungkinkan keadaan darurat akan terjadi selain akibat Covid-19. Saat ini pemerintah daerah dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan adaptasinya, sebagai suatu organisasi harus mampu membuat keputusan, mengelola resiko, mendorong perubahan dan memecahkan masalah di daerahnya. Para pemimpin di daerah perlu memiliki visi jangka panjang yang jelas, tetapi dapat fleksibel dan mudah adaptasi dengan waktu respon yang cepat.

Seperti halnya yang telah terjadi, pemerintah daerah tidak hanya mengatasi pandemi Covid-19 dari sisi kesehatan dan keawatdaruratannya saja, namun juga masalah pemulihan ekonomi serta semua sektor yang terdampak. Selain penanganan keadaan darurat pandemi Covid-19, pemerintah daerah juga harus melakukan intervensi terhadap masyarakat yang kehilangan pekerjaan, agar angka pengangguran tidak semakin meningkat. Intervensi terhadap pelaku usaha juga dilakukan agar pertumbuhan ekonomi tidak turun. Capaian

indikator makro daerah harus selalu dijaga agar pemerintah daerah dinilai unggul dalam melaksanakan otonomi daerah, antara lain : Indeks Pembangunan Manusia, Angka Kemiskinan, Tingkat Pengangguran Terbuka, Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan per Kapita, dan Indeks Gini Ratio. Meskipun penanganan pandemi sangat menguras anggaran daerah, pemerintah daerah harus mampu mengelola anggaran yang ada untuk mendukung capaian indikator tersebut.

Sebagai wilayah yang pendapatan asli daerahnya dominan di sektor perdagangan dan jasa, dampak pandemi terhadap capaian indikator makro sangat signifikan pengaruhnya, sehingga pemerintah daerah harus melakukan terobosan-terobosan nyata dengan pendekatan adaptif dan tangkas. Jika pemimpin birokrasi sulit bertindak cepat dan kesadaran terhadap hal tersebut terlambat dalam meresponnya, maka ketidaktercapaian pembangunan tidak dapat dihindari.

Hal tersebut membuat adaptasi penganggaran mutlak dibutuhkan untuk mendukung pengambilan keputusan terhadap kebijakan-kebijakan yang akan dilakukan. Mengingat adaptasi penganggaran dilakukan dengan waktu respon yang cepat, maka pelaksanaan pergeseran anggaran dimungkinkan sebagai alternatif awal untuk selanjutnya dapat diakomodir dalam perubahan anggaran. Hal ini selaras dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan, disebutkan bahwa Dalam rangka pelaksanaan kebijakan keuangan negara, Pemerintah berwenang untuk melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antar fungsi, dan/atau antarprogram.<sup>1</sup> Pada ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah juga disebutkan bahwa Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan, antar sub kegiatan, dan antar kelompok, antar jenis, antar objek, antar rincian objek dan/atau sub rincian objek.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan otonomi daerah, Presiden mendelegasikan kewenangan pengelolaan keuangan negara kepada Gubernur, Bupati atau Walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.<sup>3</sup> Keuangan daerah merupakan uang rakyat yang bersumber dari rakyat dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Fungsi anggaran adalah berkaitan dengan fungsi negara dalam konteks negara welfare state yaitu memajukan kesejahteraan umum. Maksudnya adalah negara beserta segenap jajarannya harus bertanggung jawab meningkatkan taraf hidup warga negaranya melalui pengelolaan anggaran negara yang efektif, efisien dan berdasarkan skala prioritas.<sup>4</sup>

Pengelolaan keuangan daerah yang baik sangat penting agar uang rakyat dapat dipergunakan dengan efektif dan efisien untuk pembangunan. Sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.<sup>5</sup> Salah satu bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik adalah adanya pemberian kewenangan yang seimbang kepada pengelola keuangan daerah.

Pencapaian good governance juga selalu menjadi indikator keberhasilan suatu daerah dalam mengatur pemerintahannya. Salah satu unsurnya adalah akuntabilitas publik, yang dapat diwujudkan dengan penerapan pelaksanaan pembangunan daerah berdasarkan perencanaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang baik dalam rangka mengelola dana APBD secara transparan, ekonomis, efisien, efektif dan akuntabel.

Di sisi lain, kebijakan pergeseran anggaran dalam penerapannya sering memunculkan beda pendapat, beda pemahaman, beda pemaknaan hingga terjadi polemik diantara sesama pejabat pengelola keuangan daerah maupun antara pemerintah daerah melalui TAPD dengan DPRD melalui Badan Anggaran.

Pergeseran anggaran dalam pelaksanaannya mengundang multi tafsir. Banyak pelaksana program dan kegiatan, pengguna anggaran atau kuasa pengguna anggaran, hingga Kepala Daerah dan anggota DPRD dan/atau pimpinan DPRD terseret hukum akibat salah menafsir dan salah menggunakan kewenangan dalam kebijakan pergeseran anggaran yang sudah diatur didalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> Pasal 2 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan

<sup>2</sup> Bab VI huruf D Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>3</sup> Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019, hlm. 23

<sup>4</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010, hlm. 17-18

<sup>5</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Tantangan utama yang dihadapi pemerintah daerah di Indonesia adalah bagaimana menciptakan suatu tata pemerintahan yang baik dan pemerintah yang bersih.<sup>6</sup> Agar pemerintah daerah tetap menjaga prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan disebutkan bahwa Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yang selanjutnya disingkat AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>7</sup> Maka perlu diperhatikan batasan kewenangan yang harus dilakukan pengelola keuangan daerah agar implementasi pergeseran anggaran memenuhi kriteria dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **METODE PENELITIAN**

### *A. Tipe Penelitian*

Jenis penelitian yang digunakan dalam naskah akademik ini adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian ini adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara-cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri terutama peraturan hukum sebagai suatu structured whole of system.<sup>8</sup> Jenis penelitian hukum ini yang bersifat preskriptif dengan mengkaji permasalahan hukum dari perpektif hukum positif negara dalam sistem peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, doktrin-doktrin ahli hukum, dan bahan kepustakaan lainnya berkaitan dengan objek penelitian.

### B. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

### C. Sumber Bahan Hukum

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dan masih berlaku, Sedangkan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam naskah akademik ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

### D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti.

---

<sup>6</sup> Reydonnyzar Moenek, Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019, hlm. 48

<sup>7</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

<sup>8</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2010, hlm. 57

### E. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Metodologi penelitian harus dijelaskan secara jelas di bawah judul yang terpisah. Kontribusi yang signifikan untuk badan pengetahuan harus dinyatakan dengan jelas.

### A. Batasan Kewenangan Pengelola Keuangan Daerah Untuk Melakukan Pergeseran Anggaran Dalam Keadaan Darurat

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

Wewenang merupakan kekuasaan yang dibatasi oleh hukum. Kewenangan memiliki batasan, baik dari segi luasan atau jenis kewenangannya (*materie*) maupun tata cara atau prosedur penggunaan wewenang. Disamping itu, wewenang juga dibatasi oleh tempat (*loci*) dan dibatasi oleh waktu (*temporis*). Setiap tindakan yang dilakukan tanpa wewenang (*onbevoegdheid*) oleh hukum dianggap tidak pernah ada (*ex tunc*) dan batal demi hukum (*nieteg van rechtwege*). Uraian mengenai 3 batasan wewenang, sebagai berikut:

- a. Wewenang yang dibatasi oleh materi/isi/jenis (*materie*)  
Materi atau isi (jenis) wewenang harus bersumber dari hukum, bahwa setiap jenis wewenang harus ditemukan uraiannya dalam aturan hukum (UUD, UU/Perppu, PP, Perpres, Perda).
- b. Wewenang yang dibatasi oleh tempat (*locus/loci*)  
Setiap jabatan tentu memiliki wilayah jabatan atau wilayah kerja. Dengan kata lain bahwa penggunaan wewenang oleh pejabat atau badan kenegaraan dibatasi hanya pada wilayah kerja atau wilayah jabatan yang ditetapkan bagi pejabat atau badan tersebut.
- c. Wewenang yang dibatasi oleh waktu (*temporis*)  
Biasanya, peraturan perundang-undangan memberikan batasan atau tenggat waktu bagi seorang pejabat untuk menggunakan wewenangnya. Apabila waktu yang ditetapkan tersebut telah terlewatkan maka pejabat tersebut menjadi tidak berwenang karena telah melewati batasan/tenggat waktu yang diberikan (*onbevoegdheid ratione temporis*).<sup>9</sup>

Dalam melaksanakan kekuasaan, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada pejabat perangkat daerah. Pejabat Perangkat Daerah terdiri atas:

- a. sekretaris daerah selaku koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- c. kepala SKPD selaku PA.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Habib Adjie, Rusdianto Sesung, *Tafsir, Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 162-164

<sup>10</sup> Pasal 4 ayat (3) dan (4) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat SKPKD adalah unsur penunjang urusan pemerintahan pada pemerintah daerah yang melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah yang selanjutnya disingkat PPKD adalah kepala SKPKD yang mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan APBD dan bertindak sebagai bendahara umum daerah. Pengelola keuangan daerah sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain:

- a. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah;
- b. Koordinator Pengelolaan Keuangan Daerah;
- c. Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD);
- d. Pengguna Anggaran (PA);
- e. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
- f. Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPTK- SKPD);
- g. Pejabat Penatausahaan Keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (PPK-SKPD);
- h. Pejabat Penatausahaan Keuangan Unit SKPD (PPK-Unit SKPD);
- i. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran;
- j. Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar program, antar kegiatan, antar sub kegiatan, dan antar kelompok, antar jenis, antar objek, antar rincian objek dan/atau sub rincian objek. Pergeseran anggaran terdiri atas:

- a. Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD, yaitu:
  - 1) Pergeseran antar objek dalam jenis yang sama;
  - 2) Pergeseran antar rincian objek dalam objek yang sama;
  - 3) Pergeseran antar sub rincian objek dalam rincian objek yang sama;
  - 4) Perubahan atau pergeseran atas uraian dari sub rincian objek.
- b. Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD, yaitu:
  - 1) Pergeseran antar organisasi;
  - 2) Pergeseran antar unit organisasi;
  - 3) Pergeseran antar program;
  - 4) Pergeseran antar kegiatan,
  - 5) Pergeseran antar sub kegiatan;
  - 6) Pergeseran antar kelompok;
  - 7) Pergeseran antar jenis.<sup>11</sup>

Kewenangan pengelola keuangan daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah sesuai dengan batasan kewenangan masing-masing pejabat pengelola keuangan daerah.

Keadaan darurat termasuk keperluan mendesak yang tidak dapat diprediksi sebelumnya dimungkinkan terjadi, oleh karena itu Pemerintah Daerah perlu melakukan penyesuaian anggaran jika keadaan tersebut terjadi. Keadaan darurat meliputi:

- a. bencana alam, bencana non-alam, bencana sosial dan/atau kejadian luar biasa;
- b. pelaksanaan operasi pencarian dan pertolongan; dan/atau
- c. kerusakan sarana/prasarana yang dapat mengganggu kegiatan pelayanan publik.<sup>12</sup>

Keadaan darurat paling sedikit memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas Pemerintahan Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya;
- b. tidak diharapkan terjadi secara berulang;
- c. berada di luar kendali dan pengaruh Pemerintahan Daerah; dan

<sup>11</sup> Bab VI huruf D Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>12</sup> Pasal 69 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

- d. memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.<sup>13</sup>

Kebutuhan tanggap darurat bencana meliputi pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, dan penampungan serta tempat hunian sementara.

Keadaan darurat yang diberlakukan dapat bersifat nasional atau lokal di daerah atau untuk lingkup daerah-daerah tertentu saja. Dalam kedua keadaan tersebut, aparatur pemerintahan daerah memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan dalam masa berlakunya keadaan darurat. Hanya saja, jika keadaan darurat atau bahaya itu berlaku secara nasional, aparatur pemerintahan daerah hanya sebagai pelaksana aparatur pelaksana operasional kekuasaan pemerintahan dalam keadaan darurat yang bersifat nasional. Sementara itu, apabila keadaan darurat yang diberlakukan hanya bersifat lokal, yaitu untuk daerah yang bersangkutan itu saja, pemerintahan daerah yang bersangkutan dapat menjadi pelaksana langsung dari kewenangan Presiden sebagai 'the Sovereign'.<sup>14</sup>

Selain keadaan darurat terdapat juga keperluan mendesak yang harus diakomodir oleh pemerintah daerah, keperluan mendesak tersebut meliputi:

- a. Kebutuhan Daerah dalam rangka pelayanan dasar masyarakat yang anggarannya belum tersedia dalam tahun anggaran berjalan;
- b. Belanja Daerah yang bersifat mengikat dan belanja yang bersifat wajib:
  - 1) Belanja daerah yang bersifat mengikat merupakan belanja yang dibutuhkan secara terus menerus dan harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dengan jumlah yang cukup untuk keperluan setiap bulan dalam tahun anggaran berkenaan, seperti:
    - a) belanja pegawai antara lain untuk pembayaran kekurangan gaji, tunjangan; dan
    - b) belanja barang dan jasa antara lain untuk pembayaran telepon, air, listrik dan internet
  - 2) Belanja daerah yang bersifat wajib merupakan belanja untuk terjaminnya kelangsungan pemenuhan pendanaan pelayanan dasar masyarakat antara lain pendidikan, kesehatan, melaksanakan kewajiban kepada pihak ketiga, kewajiban pembayaran pokok pinjaman, bunga pinjaman yang telah jatuh tempo, dan kewajiban lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Pengeluaran Daerah yang berada diluar kendali Pemerintah Daerah dan tidak dapat diprediksikan sebelumnya, serta amanat peraturan perundang-undangan; dan/atau
- d. Pengeluaran Daerah lainnya yang apabila ditunda akan menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi Pemerintah Daerah dan/atau masyarakat.<sup>15</sup>

*B. Konformitas Hukum Bagi Pengelola Keuangan Daerah Untuk Melakukan Pergeseran Anggaran Dalam Keadaan Darurat*

Meskipun seorang pejabat atau badan kenegaraan mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan hukum tertentu, namun pejabat atau badan tersebut tidak dapat menggunakan wewenang itu sekehendaknya atau semaunya sendiri. Dalam menggunakan wewenangnya, pejabat atau badan kenegaraan harus mengikuti prosedur yang ditentukan oleh hukum. Pejabat atau badan harus menundukkan diri pada prosedur yang dikehendaki oleh hukum, bukan berdasarkan pada keinginan atau kehendaknya sendiri. Kewajiban penundukan diri pejabat atau badan terhadap prosedur yang ditetapkan oleh hukum dan tidak didasarkan pada kehendak atau keinginan pribadi dalam menggunakan wewenangnya itulah yang disebut dengan konformitas hukum.<sup>16</sup>

Kebijakan pergeseran anggaran merupakan salah satu kebijakan teknis pengelolaan keuangan daerah. Pergeseran anggaran merupakan salah satu bagian dari Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD dalam struktur dan sistematika pengaturan pengelolaan keuangan.

---

<sup>13</sup> Penjelasan Pasal 316 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 236

<sup>15</sup> Bab II huruf D angka 4 Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah

<sup>16</sup> Habib Adjie, Rusdianto Sesung, *Tafsir, Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020, hlm. 161-162

Sehingga pengelola keuangan daerah dalam melakukan pergeseran anggaran wajib mengikuti prosedur berpedoman pada pengaturan kebijakan pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan pengaturan teknis pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan pergeseran anggaran yang diatur dalam peraturan tersebut adalah kebijakan teknis dan kebijakan operasional dari pelaksanaan pergeseran anggaran. Namun demikian dari ketentuan atas pengaturan kebijakan pergeseran anggaran dapat diberi batasan, pergeseran anggaran merupakan perubahan dan/atau pergeseran anggaran belanja daerah yang telah ditetapkan dalam DPA-SKPD, baik berupa penambahan dan/atau pengurangan.

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah telah mengatur kebijakan teknis tentang pergeseran anggaran yang diatur dalam Pasal 163 dan Pasal 164. Serta pengaturan kebijakan operasional diatur dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dari pemaknaan Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, tidak ada persyaratan khusus untuk melakukan pergeseran anggaran, yang ada hanya tata cara atau prosedur dan kewenangan untuk melakukan pergeseran anggaran. Selain itu, tidak ada pemaknaan pergeseran anggaran hanya dapat dilakukan dalam keadaan mendesak, keadaan darurat atau keadaan luar biasa. Pergeseran anggaran dapat dilakukan sesuai kebutuhan. Tak ada perlakuan khusus berkenaan

dengan pergeseran anggaran. Kebijakan pergeseran anggaran hanya soal tata cara atau prosedur dan kewenangan saja.

Tata cara atau prosedur dan kewenangan pergeseran anggaran dari permaknaan Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai berikut :

1. Pergeseran anggaran sebagai kebutuhan  
Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja.
2. Pergeseran anggaran sebagai kewenangan
  - a. Pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja hanya dapat dilakukan melalui perubahan Perda tentang APBD, oleh DPRD.
  - b. Pergeseran anggaran antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja hanya dapat dilakukan melalui perubahan Perkada tentang Penjabaran APBD, oleh Kepala Daerah.
  - c. Pergeseran antar obyek belanja dalam jenis belanja dan antar rincian obyek belanja dalam obyek belanja ditetapkan oleh Kepala Daerah.
3. Pergeseran anggaran sebagai tata cara atau prosedur
  - a. Pergeseran anggaran antar organisasi, antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja diformulasikan dalam Perubahan DPA SKPD.
  - b. Perubahan Perkada tentang penjabaran APBD atas pergeseran anggaran antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja selanjutnya dianggarkan dalam rancangan Perda tentang perubahan APBD atau ditampung dalam laporan realisasi anggaran.
  - c. Perubahan Perkada tentang penjabaran APBD ditampung dalam laporan realisasi anggaran apabila:
    - (1) tidak melakukan perubahan APBD; atau
    - (2) pergeseran dilakukan setelah ditetapkannya Perda tentang perubahan APBD.

Dari pemaknaan pergeseran anggaran yang diatur dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, terjadi perluasan norma pengaturan atas ketentuan dan frasa tata cara atau prosedur dan kewenangan. Selain itu, telah dibentuk atau diatur norma baru tentang pergeseran anggaran. Tata cara atau prosedur dan kewenangan pergeseran anggaran dari permaknaan pada ketentuan umum dan ketentuan pelaksanaan Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, sebagai berikut :

1. Perluasan norma.  
Perluasan norma adalah norma dasar pergeseran anggaran sebagaimana diatur didalam Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, diperluas normanya atau pengaturannya dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Makna Pasal 163 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pergeseran anggaran dapat dilakukan antar organisasi,

antar unit organisasi, antar Program, antar Kegiatan, dan antar jenis belanja, antar obyek belanja, dan/atau antar rincian obyek belanja. Frasa atau ketentuan ini, bermakna pergeseran anggaran sebagai kebutuhan. Makna pergeseran sebagai kebutuhan diperluas menjadi pergeseran anggaran dilakukan oleh karena kondisi tertentu. Kondisi tertentu diartikan sebagai kondisi mendesak atau kondisi oleh karena perubahan prioritas pembangunan baik tingkat nasional atau daerah. Selain itu, norma kondisi diperluas dengan norma situasi.

2. Pengaturan norma baru.

Pengaturan pergeseran anggaran sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah telah membentuk atau mengatur norma baru yang tidak diatur sebelumnya didalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, antara lain:

a. Pergeseran anggaran terdiri atas:

1) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD.

a) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD terdiri dari:

- (1) pergeseran antar organisasi;
- (2) pergeseran antar unit organisasi;
- (3) pergeseran antar program;
- (4) pergeseran antar kegiatan;
- (5) pergeseran antar sub kegiatan;
- (6) pergeseran antar kelompok;
- (7) pergeseran antar jenis.

b) Pada kondisi tertentu, pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD dapat dilakukan sebelum perubahan APBD melalui ketetapan Kepala Daerah dengan diberitahukan kepada pimpinan DPRD. Kondisi tertentu tersebut dapat berupa kondisi mendesak atau perubahan prioritas pembangunan baik di tingkat nasional atau daerah.

c) Jika pergeseran tersebut dilakukan sebelum perubahan APBD, pergeseran/perubahan anggaran ditampung dalam Perda perubahan APBD. Jika pergeseran tersebut dilakukan setelah perubahan APBD, dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran.

d) Pergeseran anggaran yang menyebabkan perubahan APBD mengikuti ketentuan mekanisme perubahan APBD.

2) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD.

a) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD terdiri dari:

(1) Pergeseran antar objek dalam jenis yang sama.

Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan sekretaris daerah.

(2) Pergeseran antar rincian objek dalam objek yang sama. Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan PPKD.

(3) Pergeseran antar sub rincian objek dalam rincian objek yang sama. Pergeseran ini dapat dilakukan atas persetujuan PPKD.

(4) Perubahan atau pergeseran atas uraian dari sub rincian objek dapat dilakukan atas persetujuan Pengguna Anggaran.

b) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD yang dilakukan sebelum perubahan APBD, dapat dilakukan tanpa melakukan perubahan Perkada penjabaran APBD terlebih dahulu. Ketika perubahan APBD dilakukan, pergeseran anggaran tersebut ditetapkan dalam Perkada perubahan penjabaran APBD.

- c) Pergeseran anggaran yang tidak menyebabkan perubahan APBD yang dilakukan setelah perubahan APBD ditampung dalam laporan realisasi anggaran.
- b. Pergeseran anggaran dilakukan dengan menyusun perubahan DPA-SKPD.
- c. Semua pergeseran dapat dilaksanakan berdasarkan perubahan DPA-SKPD.
- d. Pihak terkait SKPD mengusulkan pergeseran anggaran berdasarkan situasi dan kondisi pelaksanaan kegiatan/sub kegiatan, dan atas usulan tersebut:
  - 1) TAPD mengidentifikasi perubahan perda APBD yang diperlukan jika pergeseran anggaran merubah perda APBD;
  - 2) Sekda/PPKD/Pengguna Anggaran memberikan persetujuan jika pergeseran anggaran tidak merubah perda APBD.
- e. Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran menyiapkan perubahan DPA SKPD sebagai dasar pelaksanaan pergeseran anggaran. Perubahan DPA SKPD tersebut disetujui oleh Sekda dan disahkan oleh PPKD.
- f. Pergeseran anggaran diikuti dengan pergeseran anggaran kas.

Selain berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 163 dan Pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, untuk melakukan pergeseran anggaran pemerintah daerah membentuk Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran.

Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran tersebut dibentuk sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kebijakan tata cara pergeseran anggaran diatur dengan Peraturan Kepala Daerah sebagai tindak lanjut dari Pasal 164 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan juga sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran angka 1 huruf m Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan penjelasan isu hukum sebagaimana pembahasan di atas, didapatkan kesimpulan sebagai berikut:

- A. Batasan kewenangan pengelola keuangan daerah untuk melakukan pergeseran anggaran dalam keadaan darurat diperkenankan, namun penuh dengan batasan-batasan baik batasan atas tata cara atau prosedur, juga batasan tentang kewenangan. Kewenangan atas pergeseran anggaran terbagi pada kewenangan DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, PPKD, hingga Pengguna Anggaran.
- B. Konformitas hukum bagi pengelola keuangan daerah untuk melakukan pergeseran anggaran dalam keadaan darurat dapat dilakukan sesuai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.

Untuk menyempurnakan implementasi kebijakan pergeseran anggaran dan sebagai amanat serta tindak lanjut dari Pasal 164 ayat (7) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan ketentuan dalam Bab VI Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan Perubahan APBD huruf D Pergeseran Anggaran angka 1 Ketentuan Umum huruf m Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah, harus dibentuk Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Pergeseran Anggaran.

Dalam perencanaan dan penyusunan APBD, SKPD baik perencana dan penyusun maupun pimpinan SKPD, PPKD maupun TAPD harus benar-benar teliti dalam penempatan klasifikasi atau struktur anggaran pendapatan dan belanja. Selain itu, dalam menyusun APBD harus paripurna dan memprioritaskan kebutuhan yang ada, sehingga tidak ada yang terabaikan dan tidak tercantum dalam APBD, hal ini dikarenakan untuk melakukan pergeseran anggaran harus melewati dan melalui kebijakan pergeseran anggaran.

### DAFTAR PUSTAKA

- Habib Adjie, Rusdianto Sesung, Tafsir, *Penjelasan dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, PT Refika Aditama, Bandung, 2020;
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007;
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2010;
- Josef Mario Monteiro, *Hukum Keuangan Negara & Daerah*, Setara Press, Malang, 2019;
- Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, PT. Pustaka Mandiri, Tangerang, 2010;
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016;
- Philipus M. Hadjon, Paulus Effendie Lotulung, H.M. Laica Marzuki, Tatiek Sri Djatmiati, I Gusti Ngurah Wairocana, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2021;
- Reydonnyzar Moenek, Dadang Suwanda, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2019;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi

---

Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485) sebagaimana telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6485);

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6322);

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1781).

## **URGENSITAS SISTEM PEMILU PROPORSIONAL TERBUKA BERDASARKAN DEMOKRASI PANCASILA**

**Ika Puspahani<sup>1</sup> dan Moh. Saleh<sup>2</sup>**

Universitas Narotama<sup>1,2.</sup>

Ikaphani@gmail.com<sup>1</sup>

### **ABSTRACT**

This paper aims to determine the urgency of an open proportional general election system in the 2024 general election. The research method uses normative legal research, using a statutory approach and a conceptual approach. The focus of this research plan is the general election system (election) based on the constitution. In theory there are two general election systems, namely the district and proportional systems. The proportional system is seen as having strong protection for maintaining plurality or a large number of political parties, due to the treatment that there are no invalid votes and there is a possibility that each political party in an electoral district is able to place its representatives in a representative institution, regardless of the number of electoral systems. open proportional general election as a mandate from the implementation of Constitutional Court Decision Number 22-24/PUU-VI/2008 dated 3 December 2008, which in principle states that elections to elect members of the DPR, Provincial DPRD and Regency/Municipal DPRD are carried out with an open proportional system. This study considers it important to study the correlation of the proportional system in general elections with the spirit of implementing Pancasila democracy.

**Key words:** *Elections, proportional systems, democracy*

### **PENDAHULUAN**

Pengadaan Fokus dari rencana penelitian ini adalah sistem pemilihan umum (pemilu) yang berbasis pada konstitusi. Secara teori ada dua sistem pemilihan umum, yakni sistem distrik dan proporsional. Di tiap-tiap Negara barangkali pilihannya di antara kedua sistem itu, akan tetapi dengan variasi yang tidak sama antara penerapan di satu negara dengan negara yang lain. Pada intinya, sistem proporsional menghendaki bahwa jumlah wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat merupakan potret statistik penduduk. Artinya ada korelasi antara proporsi jumlah penduduk dan wakil yang duduk di lembaga perwakilan. Sementara sistem distrik pada dasarnya menegaskan mandat wakil rakyat atas prinsip one man one vote.

Sistem proporsional dipandang memiliki proteksi yang kuat untuk memelihara kemajemukan atau jumlah partai politik yang banyak, karena perlakuan bahwa tidak ada suara yang tidak sah dan ada kemungkinan tiap-tiap partai politik di suatu daerah pemilihan mampu menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan, berapa pun jumlahnya. Sementara sistem distrik menegaskan hal itu karena the winners takes all, artinya sebuah mayoritas sederhana perolehan suara akan menyebabkan hanya satu partai politik yang mampu menempatkan

wakilnya di lembaga perwakilan rakyat. Dengan sistem ini, sudah pasti banyak suara yang hangus dan pastinya akan menyebabkan partai politik mau tidak mau harus berkoalisi daripada tidak mempunyai wakil sama sekali.

Sistem pemilihan umum proporsional terbuka sebagai mandat dari implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tanggal 3 Desember 2008, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Dengan sistem proporsional terbuka rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih. Maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih yaitu calon yang memperoleh suara dukungan rakyat paling banyak. Bahwa dengan diberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan suara terbanyak, di samping memberikan kemudahan kepada pemilih dalam menentukan pilihannya juga lebih adil tidak hanya bagi calon anggota DPR dan DPRD, tetapi juga untuk masyarakat menggunakan hak pilihnya baik masyarakat yang bergabung sebagai anggota partai politik maupun masyarakat yang tidak bergabung partai politik peserta pemilu. Kemenangan seseorang untuk terpilih tidak lagi digantungkan kepada partai politik peserta pemilu, tetapi sampai sejauh mana besarnya dukungan suara rakyat yang diberikan kepada calon tersebut.

Sistem proporsional terbuka tidak mengurangi hak partai politik dalam menentukan seleksi calon legislatif dan membuat daftar nomor urut calon legislatif. Meskipun calon legislatif merupakan perseorangan, tetapi tetap bernaung dalam partai politik sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 241 ayat (1) dan (2) UU Pemilu yang menyatakan bahwa partai politik peserta pemilu melakukan seleksi bakal calon legislatif anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta seleksi bakal calon dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga dan atau peraturan internal partai politik peserta pemilu. Sehingga partai politik memiliki kewenangan penuh dalam menentukan seleksi calon legislatif dan membuat daftar nomor urut calon legislatif termasuk menentukan siapa calon legislatif yang layak dipilih yang juga merupakan kader terbaik partai yang telah diseleksi partai.

Pemilihan atas sistem proporsional terbuka dalam undang-undang merupakan hasil musyawarah pembentukan undang-undang dengan memperhatikan kondisi obyektif proses transisi demokrasi Indonesia yang masih memerlukan penguatan sub-sub sistem politik dalam berbagai aspek antara lain penguatan aspek sistem kepartaian, budaya politik, budaya perilaku pemilih, hak kebebasan berekspresi dan berpendapat, kemajemukan ideologi, kepentingan dan aspirasi politik masyarakat yang direpresentasikan oleh partai politik dan lain-lain.

Penelitian ini menganggap penting kajian korelasi sistem proporsional pada pemilihan umum dengan semangat implementasi demokrasi pancasila. Atas dasar uraian latar belakang masalah tersebut, maka dilakukan penelitian yang berjudul “Urgensitas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka Berdasarkan Demokrasi Pancasila“. Ditinjau dari Asas Negara Hukum. Pertanyaan yang mendasar adalah apakah penerapan sistem pemilihan umum proporsional terbuka sudah sesuai dengan semangat perwujudan demokrasi pancasila, sebagaimana yang menjadi asas dari sistem hukum dan politik di Republik Indonesia. Permasalahan yang diteliti adalah Bagaimana gambaran urgensitas sistem pemilihan umum proporsional terbuka pada pemilihan umum 2024.

---

## **METODE PENELITIAN**

### *A. Tipe Penelitian*

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan yang berkaitan dengan pengumpulan data dan informasi; analisis; serta penyajian. Jenis dari penelitian hukum ini adalah Penelitian Normatif. Penelitian normatif yaitu berupa penelitian kepustakaan (*library research*) untuk memperoleh data-data baik yang bersumber kepada berbagai data dan informasi yang di-release oleh Pemerintah, tulisan para ahli dalam bentuk buku, jurnal, artikel lepas, surat kabar, maupun informasi yang tersebar di dunia internet, pengalaman para praktisi dan pengambil putusan, kebijakan dan regulasi nasional dan internasional, dan lain sebagainya yang terkait dengan otonomi, keuangan daerah, dan perizinan lingkungan.

### *B. Pendekatan Masalah*

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan dengan maksud untuk mendapatkan kebenaran dari berbagai isu hukum yang dipermasalahkan untuk ditemukan jawabannya. Adapun pendekatan masalah yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) konseptual (*conceptual approach*).

### *C. Sumber Bahan Hukum*

Sesuai dengan sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, maka fokus penelitian tertuju pada studi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah terutama bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Adapun bahan hukum primer terdiri dari semua peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terkait dan masih berlaku, Sedangkan bahan hukum sekunder, yang digunakan dalam naskah akademik ini menggunakan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian, berupa buku-buku, artikel/jurnal ilmiah, makalah berbagai pertemuan ilmiah, dan disertasi yang berisi konsep, prinsip, teori, doktrin dan pandangan para sarjana yang berkualifikasi tinggi berkaitan dengan objek penelitian ini.

### *D. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum*

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersebut dikumpulkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas yang kemudian akan dilakukan pengkajian bahan hukum untuk mencari solusi maupun isu hukum yang diteliti.

### *E. Analisis Bahan Hukum*

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yang mengacu pada permasalahan tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan beserta bahan hukum sekunder yang dikaitkan dengan isu hukum. Pertama, peneliti menetapkan isu hukum yang menjadi acuan pokok dalam pembahasan. Selanjutnya dari isu hukum tersebut, peneliti mencari dan mengumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Selanjutnya bahan hukum yang telah terkumpul tersebut diolah dengan cara mengklarifikasi berdasarkan

isu hukum yang digunakan dan mensistematisasi kemudian dilakukan analisis secara sistematis agar mendapatkan kesimpulan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Evaluasi Sistem Pemilu Di Indonesia**

Sjachran Basah Menurut Sahya Anggara salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini dapat saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip checks and balances. Ketiga lembaga negara tersebut adalah lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga pengadilan yang berwenang menyelenggarakan kekuasaan judikatif dan lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai dengan hukum dan peraturan.

Pada pemilihan umum 1999 Indonesia menggunakan sistem proporsional tertutup alias coblos gambar partai, dimana daftar calon anggota legislative diumumkan di Tempat Pemungutan Suara (TPS), sedangkan tahun 2004 menggunakan sistem proporsional semi terbuka. Dinamakan semi terbuka karena penentuan siapa yang akan mewakili partai dalam perolehan kursi di parlemen tidak didasarkan pada perolehan suara terbanyak melainkan tetap berdasarkan nomor urut. Tahun 2009 menjadi proporsional daftar terbuka setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan judicial review dengan menghapuskan pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur penetapan caleg berdasarkan nomor urut jika tidak memenuhi ketentuan 30% dari BPP (bilangan pembagi pemilih). Pada tahun 2009 calon dipilih sesuai dengan suara terbanyak sehingga proporsional dapat terbuka benar-benar diterapkan. Ketentuan itu dinilai bertentangan dengan prinsip daulat rakyat sehingga keabsahan nomor aquo dilakukan uji materi (judicial review) pada Mahkamah Konstitusi sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang diajukan oleh Muhammad Sholeh, S.H., yang pada pokoknya menyatakan bahwa penetapan calon terpilih anggota legislatif adalah berdasarkan suara terbanyak. Sistem proporsional daftar terbuka dapat juga dikatakan sebagai sistem semi distrik. Sebab sistem ini mengkombinasikan ciri-ciri atau lebih tepatnya kelebihan-kelebihan yang terdapat dalam sistem distrik dan proporsional, sekaligus meminimalisir kekurangan yang ada pada keduanya.

Pro dan kontra munculnya perdebatan sistem proporsional terbuka dan sistem proporsional tertutup dilatari oleh uji materi terhadap UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Baik sistem proporsional terbuka maupun sistem proporsional tertutup memiliki kelebihan dan kekurangan masing - masing. Namun demikian, terlepas dari kelebihan dan kekurangan diantara kedua sistem proporsional tersebut, yang paling utama adalah daulat rakyat tidak terdistorsi oleh kepentingan elit politik. Setidaknya ada beberapa poin krusial terkait dengan kelebihan dan kekurangan sistem proporsional terbuka dan tertutup dalam pemilu sebagai berikut:

Kelebihan Sistem Proporsional Terbuka yaitu Penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, Pemilih dapat memastikan dan mengetahui rekam jejak orang yang akan dipilih, Pemilih dapat memilih langsung wakilnya yang akan duduk di parlemen, Terciptanya kedekatan emosional antara pemilih dan kandidat yang akan dipilih, Partisipasi politik pemilih dalam pemilu cenderung mengalami peningkatan, Terciptanya dinamika persaingan antar kandidat di internal partai. Kekurangan Sistem Proporsional Terbuka Membutuhkan modal politik yang cukup besar, Penghitungan hasil suara cenderung rumit, Proses regenerasi kader tidak berjalan maksimal. Sulit menerapkan kuota gender karena perolehan suara berdasarkan suara terbanyak.

Kelebihan Sistem Proporsional Tertutup yaitu Kemudahan pemenuhan kuota perempuan atau kelompok etnis minoritas karena penentunya adalah partai, Mampu meminimalisir politik uang, Parpol memiliki peran dalam proses regenerasi kader. Kekurangan Sistem Proporsional Tertutup yaitu Penetapan calon terpilih dikembalikan ke partai politik, Pemilih hanya memilih partai politik, Pemilih tidak memiliki peran dalam menentukan terlampau jauh setelah pemilu, Hubungan antara pemilih dan kandidat terlampau jauh setelah pemilu, Potensial melanggengkan oligarki karena penentunya adalah partai politik., Politik uang di internal partai tidak terhindarkan dengan jual beli nomor urut (NPWP) atau dalam Bahasa Jawa dikenal dengan slogan Nomer Piro Wani Piro, Kandidat yang terpilih tidak responsive terhadap kepentingan rakyat.

Pada pemilu 2004, 2009, 2014 dan 2019 sisa suara yang terdapat dalam suatu dapil tidak bisa ditambahkan ke dapil lain. Sisa kursi akan diberikan kepada sisa suara terbanyak namun tidak mencapai BPP. Mengenai pengaruh dari sistem pemilu dan keberadaan partai, Maurice Duverger berpendapat bahwa sistem distrik cenderung mendorong terbentuknya dua partai, sedangkan sistem proporsional cenderung mendorong terbentuknya sistem multi partai. Sistem proporsional cenderung memperbesar fraksionalisme dan mendorong terbentuknya partai-paratiai kecil, sehingga ia berkeyakinan kalau sistem proporsional kondusif bagi berkembangnya multi partai. Untuk mengurangi banyaknya partai yang tumbuh dalam sistem proporsional, Indonesia menerapkan electoral threshold dan parliamentary threshold. Pada pemilu tahun 1999 Indonesia menggunakan electoral threshold sebagaimana yang terdapat dalam pasal 39 UU No.3 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa partai politik harus memiliki 2% dari kursi DPR atau 3% kursi DPRD 1 atau II sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan kabupaten seluruh Indonesia. Batas electoral threshold dalam pemilu 2004 naik lagi menjadi 3% dari kursi DPR dan 4% kursi DPRD yang tersebar di setengah jumlah provinsi atau kabupaten di Indonesia.

Mengenai pembatasan partai politik, dalam UU Pemilu No. 2009 yakni UU No 10 Tahun 2008, ketentuan parliamentary threshold mulai diberlakukan yang diatur dalam pasal 202. dengan mulai digunakannya parliamentary threshold, maka ketentuan electoral threshold mulai dihilangkan. Pemilu 2014 diatur dengan UU No 8 tahun 2012. dalam UU tersebut, besaran PT yang pada 2009 sebesar 2,5% dinaikkan menjadi 3,5%, hal ini diharapkan dapat membuat parlemen lebih ramping. Sebagaimana yang ada, partai yang berhasil lolos menjadi peserta pemilu tingkat pusat hanya 12. yang membedakan pemilu 2014/2019 dan pemilu sebelumnya adalah adanya verifikasi ketat bagi semua parpol, baik yang sudah ada di parlemen maupun parpol baru. Pada mulanya ambang batas parliamentary threshold sekaligus akan menjadi electoral threshold, namun setelah MK mengeluarkan putusan No.52/PUU-X/2012 semua parpol mengikuti tahapan-tahapan verifikasi. Putusan tersebut menguatkan perspektif dalam proses penyederhanaan partai, yakni dengan menghapuskan ketentuan

electoral threshold dan diganti dengan parliamentary threshold sekaligus tahapan-tahapan verifikasi bagi semua parpol.

Implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar 1945 dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang dibentuk dan diisi oleh wakil-wakil rakyat atau atas pilihan wakil rakyat. Dengan kata lain, kedaulatan rakyat di Indonesia dilaksanakan oleh orang-orang yang benar-benar mengikutsertakan peran rakyat dalam pengisian posisinya. Hal ini sesuai dengan doktrin dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat sebagaimana digaungkan oleh pelopor kedaulatan rakyat. Karena dalam pelaksanaan pemerintahan rakyat diwakili oleh lembaga-lembaga sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945, dengan demikian jelas bahwa demokrasi tidak langsunglah yang diterapkan bangsa Indonesia. Hal ini lebih sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia yang memiliki demografi majemuk dan wilayah kekuasaan yang luas. Demokrasi tak langsung sendiri berarti bahwa seluruh rakyat memilih perwakilan mereka melalui pemilihan umum untuk menyampaikan pendapat dan sebagai pengambil keputusan bagi mereka. Demokrasi tak langsung intinya semua rakyatnya memiliki hak dan daulat, namun kedaulatannya tersebut diwakilkan melalui perwakilan sehingga disebut dengan demokrasi tak langsung (perwakilan). Agar bisa memilih wakil untuk menjalankan pemerintahan maka diperlukan sebuah mekanisme yang menjamin aspirasi masyarakat tanpa terkecuali. Mekanisme yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 untuk menjamin hal tersebut adalah pemilihan umum. Sejak diadakannya pemilihan umum, Indonesia masih tetap menggunakan sistem proporsional dengan berbagai tambahan warna distrik. Kini Indonesia memilih sistem proporsional daftar terbuka dengan suara terbanyak sebagai sistem pemilihan umum.

## **B. Urgensitas Sistem Pemilu Proporsional Terbuka**

Setiap Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimanakursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik bersangkutan (Jimly Asshiddiqie, 2017). Jadi, sistem proporsional ialah sistem kursi-kursi di parlemen yang tersedia dibagikan ke tiap-tiap partai politik sesuai dengan banyak perolehan suara yang diperoleh partai politik tersebut. Sistem proporsional (proportionate representative) diartikan sebagai sistem transfer suara ke kursi parlemen sesuai dengan perolehan suara rakyat. Proporsional representatif terdiri dari dua macam, yaitu list yaitu berdasarkan daftar; dan single tranferable votes yaitu berdasarkan peringkat. Umumnya sistem proporsional daftar terbuka mempunyai lebih dari satu calon dalam satu daerah pemilihan. Hal ini menunjukkan bahwa akan lebih dari satu kursi parlemen yang akan diperebutkan.

Pada sistem daftar terbuka, pemilih tidak hanya dapat memilih partai pilihan mereka, namun juga kandidat yang diusung dalam partai tersebut, dan apabila kandidat calon mendapatkan suara terbanyak maka ialah yang dipilih sebagai pemimpin daerah tertentu (Sri Emut Ratnasara, 2019). Pada pola daftar terbuka, calon adalah yang utama atau candidate centered. Hal ini membuat calon dari partai yang sama harus bersaing untuk mendapatkan suara. Tentunya hal ini berpotensi untuk melahirkan konflik internal partai dan juga keadaan antar calon yang fragmentasi. Sistem proporsional daftar terbuka merupakan sistem yang diusulkan oleh pemerintah dan dituangkan dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 8 Tahun 2012., yang mana tertuang pada Bab 2 Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: "Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka". Pemberlakuan sistem proporsional terbuka sejatinya telah mengembalikan kedaulatan kepada rakyat untuk memilih secara langsung dan menentukan

siapa – siapa yang menjadi wakilnya di parlemen. Sebelum pemberlakuan sistem proporsional terbuka kedudukan rakyat adalah sebagai objek pelengkap dan penonton dalam Pemilihan Umum. Setelah berlakunya sistem proporsional terbuka cara pandang partai politik menganggap rakyat sebagai partisipan atau peserta aktif dalam pemilu karena sukses dan tidaknya pemilu tergantung pada partisipasi aktif dari masyarakat.

Dalam sistem ini, rakyat langsung memilih calon yang diusulkan oleh partai politik. Sistem ini meningkatkan akuntabilitas wakil rakyat terhadap konstituennya. Secara konkret, wakil rakyat di suatu daerah pemilihan akan diketahui jelas oleh rakyat di daerah tersebut. Rakyat mengetahui siapa yang mewakili mereka dan siapa yang bertanggungjawab untuk menyuarakan suara mereka di parlemen. Jadi, ketika pemilihan berlangsung rakyat tahu betul siapa wakil yang akan dipilihnya dalam pemilu tersebut dan siapa yang dirasa pantas dalam mewakili suaranya sebagai rakyat di pemerintahan. Karena dengan sistem proporsional terbuka rakyat bisa melihat langsung wajah dan nama calon yang akan dipilihnya. Jadi rakyat bisa memilih dengan pilihan hati nuraninya siapa yang akan dia pilih dan rasa cocok untuk menjabat di pemerintahan mewakili suara rakyat. Sistem proporsional terbuka diatur secara detail dalam norma pasal 168 ayat (2) Undang-Undang 7 Tahun 2017 yakni: “(2) pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”. Pada Prinsipnya sistem proporsional terbuka sebagaimana dijabarkan dalam ketentuan norma diatas, memberikan hak kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan pilihannya terhadap calon-calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Keasimpulannya rakyat secara bebas menentukan siapa berhak terpilih yang mendapatkan suara terbanyak atau dukungan rakyat yang paling banyak.

Sistem proporsional terbuka dalam Pemilihan Umum sebagaimana disebutkan dalam norma pasal 168 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu memiliki derajat keterwakilan yang baik. Dalam konteks pemilu, otoritas pemegang daulat adalah rakyat yang memenuhi syarat. Oleh karena sebagai pemegang daulat tertinggi dalam pemilu maka kewenangan menentukan wakil yang kredibel, kapabel, berintegritas dan bermoral sepenuhnya menjadi prerogatif rakyat dalam memberi mandate kepada calon legislative yang dipilihnya.. Dengan demikian pemilih dapat mengetahui secara pasti rekam jejak wakilnya di DPR dan DPRD yang nantinya dapat memperjuangkan aspirasi selama menjadi wakil rakyat. Dengan sistem seperti ini, rakyat dapat mengontrol secara langsung wakilnya yang duduk di legislative, jika melenceng dan mengabaikan aspirasi rakyat maka pada periode selanjutnya akan menjadi cacatan untuk tidak dipilih kembali.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara No. 114/PUU-XX/2022 mengenai sistem proporsional terbuka dalam pengujian Undang-Undang No.17/2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu). Berkaitan dengan perubahan posisi dan standing Mahkamah dari Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, meskipun perkara a quo hanya berkaitan dengan suatu hal yang bersifat parsial dalam UU Pemilu, khususnya hanya berkaitan dengan penetapan calon anggota legislatif terpilih, namun menurut saya, penting untuk menjelaskan perubahan posisi dan standing Mahkamah dalam beberapa kasus terdahulu, yaitu Dalam perkara Pemilu Serentak (Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dilakukan secara serentak telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah 733 dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan pelaksanaan Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden yang dilakukan secara terpisah merupakan konvensi ketatanegaraan oleh karenanya dinilai konstitusional). Dalam perkara verifikasi Partai Politik (Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Partai Politik yang lolos Parliementary Threeshold dan memiliki perwakilan di DPR RI tidak perlu dilakukan

verifikasi faktual telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah dalam Putusan Nomor 53/PUUXV/2017 yang menyatakan semua partai politik harus dilakukan verifikasi administrasi dan faktual). Dalam perkara penghitungan hitung cepat (quick count) (Putusan Nomor 24/PUU-XVII/2019 yang menilai bahwa ketentuan pidana bagi pihak yang mengumumkan hasil quick count pada masa tenang tidak bertentangan dengan UUD 1945 telah mengubah posisi dan pendirian Mahkamah dalam Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 yang membatalkan pasal mengenai ketentuan pidana bagi siapa saja yang mengumumkan hasil quick count pada masa tenang). Dalam rangka menjaga agar tahapan Pemilu tahun 2024 yang sudah dimulai tidak terganggu dan untuk menyiapkan instrumen serta perangkat regulasi yang memadai, maka pelaksanaan pemilu dengan sistem proporsional terbuka terbatas dilaksanakan pada Pemilu tahun 2029. Menimbang dari keseluruhan uraian pertimbangan hukum di atas, saya berpendapat bahwa permohonan pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian oleh karenanya harus dikabulkan sebagian.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penulisan yang berisikan tentang uraian dan pembahasan diatas, penulis menarik beberapa kesimpulan yaitu Pemilihan umum dapat diimplementasi bahwa demokrasi pancasila yang menjadi bagian dari asas pelaksanaan sistem politik di Indonesia selayaknya memakai sistem proporsional terbuka. Dengan membuka ruang keterwakilan masyarakat melalui partai politik yang lolos verifikasi yang dilakukan oleh lembaga negara (Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia). Prinsip penyelenggaraan pilkada yang terkandung dalam UUD 1945 terdiri atas prinsip kedaulatan rakyat, prinsip negara kesatuan, dan prinsip otonomi daerah, yang merupakan satu kesatuan. Prinsip kedaulatan rakyat menekankan adanya hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk menentukan pilihan mekanisme pilkada. Prinsip negara kesatuan menekankan kedudukan daerah otonom sebagai unsur penyelenggaraan kekuasaan eksekutif di daerah (*administratiefrechtelijk*), sehingga pilkada sebagai pelaksanaan dari kedaulatan rakyat tidak dapat diatur oleh daerah otonom, karena bukan berkedudukan sebagai kekuasaan legislatif. Prinsip otonomi daerah menekankan kedudukan daerah otonom yang berada di luar struktur organisasi pusat dan juga sebagai subjek hukum (*legal entry* atau *publiek rechtspersoon*), sehingga dapat menentukan pilihan mekanisme pilkada sesuai dengan keragaman daerah. Sistem proporsional terbuka yang dimaksud adalah calon anggota legislatif dari partai politik dapat menjadi wakil rakyat ketika memperoleh amanah dari rakyat dengan memberikan suaranya saat pemilihan umum. Sistem proporsional terbuka lahir berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Beberapa pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang melegitimasi kedudukan sistem Proporsional Terbuka diantaranya “Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislative maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan’.

Bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka, dengan demikian adanya rakyat memilih wakil-wakilnya yang diajukan oleh partai politik dalam pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dapat terwujud, harapan agar wakil yang terpilih tersebut juga tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik, tetapi mampu membawa aspirasi rakyat pemilih. Dengan sistem proporsional terbuka, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislative terpilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak terpilih, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak. Sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi sinyal bahwa kedaulatan rakyat mesti diwujudkan melalui pemilihan umum yang menggunakan sistem penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Hal yang bertentangan dengan daulat rakyat jika calon legislative ditentukan dengan nomor urut. Sistem proporsional terbuka yang diterapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan perwujudan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sistem proporsional dengan basis suara terbanyak memberi ruang kepada rakyat untuk memilih orang yang diajukan oleh partai politik dalam pemilu, sesuai dengan kehendak dan keinginannya dengan harapan agar wakil yang terpilih tersebut tidak hanya mementingkan kepentingan partai politik semata, tetapi lebih jauh mampu membawa aspirasi rakyat yang telah memilihnya. Dengan sistem pemilu seperti ini, rakyat secara bebas memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang dipilih, maka akan lebih sederhana dan mudah ditentukan siapa yang berhak duduk sebagai wakilnya, yaitu calon yang memperoleh suara atau dukungan rakyat paling banyak. Dengan demikian legitimasi konstitusi tentang sistem proporsional terbuka adalah menempatkan rakyat sebagai subjek utama dalam prinsip kedaulatan rakyat.

Sebagai saran agar gugatan yang dalam proses di Mahkamah Konstitusi bisa diputuskan secara adil oleh hakim. Adil yang dimaksud adalah semua tidak mencederai konstitusi negara republik indonesia sebagaimana yang sudah dijelaskan dalam Pancasila dan UUD 1945; dengan menolak semua gugatan yang dibuat oleh pihak tertentu agar proses pemilihan umum dilakukan dengan sistem proporsional tertutup.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Anggara, Sahya., *Sistem Politik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2013.

Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-13, Kencana, Jakarta, 2017.

Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-6, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.

Napitupulu, Paimin, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR*, Bandung, 2005

Sodikin, Humum Pemilu, *Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publishing, Bekasi, 2014.

Suekanto, Soerjono., Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

---

Yuda AR, Hanta., *Presidensialisme Setengah Hati*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

Budiono, "Menggagas Sistem Pemilihan Umum Yang Sesuai dengan Sistem Demokrasi Indonesia", *Jurnal Ilmiah Dunia Hukum*, Vol. 13, No. 1 (Oktober 2017).

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012

Ahmad, Pengertian Demokrasi Pancasila: Ciri-Ciri, Prinsip dan Aspek, <https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-demokrasi-pancasila/>, diakses pada tanggal 2 Mei 2023.

Dwi Latifatul Fajri, "Pengertian Demokrasi Pancasila, Ciri-ciri dan Prinsipnya", <https://katadata.co.id/intan/berita/61b9eb1f361c8/pengertian-demokrasi-pancasila-ciri-ciri-dan-prinsipnya>, diakses pada tanggal 2 Mei 2023.

Wirat Sasongko, "Sistem Pemilihan Umum di Indonesia", <http://suci.blog.fisip.uns.ac.id/2012/04/20/32/>, akses tanggal 2 Mei 2023.

Ramli, Samsul, *Bacaan Wajib Mengatasi Aneka Masalah Teknis Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Visimedia Pustaka, Jakarta, 2014.

---

## **KEWENANGAN DAERAH KABUPATEN DALAM PENGAWASAN PERTAMBANGAN RAKYAT DI DAERAH**

**Anastasia Pricilia Wibowo**  
Universitas Narotama Surabaya  
ptascya@gmail.com

### **ABSTRACT**

This study aims to determine the role of local government in monitoring mining activities. Since the enactment of Law No. 3 of 2020 concerning Mineral and Coal Mining, the existence of community mining from the aspects of licensing, supervision, guidance, to environmental management makes it increasingly difficult for small communities, while the authority of district/city governments in issuing mining permits based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government is divided between the government and the regional government of the province. The aim of the research is to find out how far the state is in favor of the existence of community mining after the new regulation changes. The benefit side is in terms of legal policy in order to strengthen the legal position of people's mining. This research method uses normative methods and then analyzed qualitatively with a statutory and conceptual approach. Then, it analyzed qualitatively.

**Key words** : *regional authority, regional government, and mining supervision*

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Bealakang**

Sejarah Pertambangan di Indonesia telah ada sejak Indonesia belum merdeka. Pertama kali dilakukan pada tahun 1871 oleh Pengusaha asal Belanda bernama Jan Reerink dengan melakukan eksploitasi minyak secara komersil di Lereng Gunung Ciremai Jawa Barat.<sup>1</sup> Indonesia merupakan negara yang kaya akan bahan galian (tambang). Bahan galian itu, meliputi emas, perak, tembaga, minyak dan gas bumi, batu bara dan lain-lain. Bahan

---

<sup>1</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah\\_perminyakan\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_perminyakan_di_Indonesia)

galian itu dikuasai oleh negara. Hak penguasaan negara berisi wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengawasi pengelolaan atau pengusahaan bahan galian, serta berisi kewajiban untuk mempergunakannya sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Penguasaan oleh negara diselenggarakan oleh pemerintah.<sup>2</sup>

Pertambangan merupakan salah satu bidang usaha dalam investasi yang diatur dalam konstitusi Negara yaitu; Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Amandemen ke-IV yang isi redaksinya menyebutkan: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."<sup>3</sup> Pasal 1 UUD 1945, menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.<sup>4</sup>

Kewenangan pemerintah dalam memberikan izin usaha Pertambangan, sudah seharusnya dibarengi dengan tanggung jawab mulai dari analisa dampak lingkungan, pengawasan selama berjalannya izin usaha pertimbangan hingga revitalisasi terhadap dampak yang ditimbulkan. Lahirnya Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 tahun 2004 kemudian direvisi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 mempertegas posisi pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kegiatan pertambangan sebagai kekayaan daerah atau kekayaan masyarakat yang ada di daerah. Untuk pengaturan secara umum investasi di sektor pertambangan pemerintah telah mengeluarkan Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pentingnya pengaturan investasi pertambangan karena pertambangan merupakan sumber daya yang tidak terbarukan (non renewable resources) sudah seharusnya mendapat penggantian sumberdaya yang terbarukan (renewable resources) untuk keberlanjutan pembangunan (sustainability development). Undang-undang

<sup>2</sup> Salim HS, *Hukum Pertambangan Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 1

<sup>3</sup> 4 Sandry Thendry, *Desentralisasi Kewenangan Dalam Pengaturan Usaha Pertambangan Di Era Otonomi Daerah*, *Lex et Societatis*, Vol. IV/No. 4/Apr/2016, hlm 45

<sup>4</sup> Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia. *Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan*. *Kanun, Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, Th. XVII (April, 2015), hlm 20

Nomor 4 tahun 2009 tentang Minerba lahir sebagai koreksi terhadap Undang-undang Nomor 11 tahun 1967 dengan menghapus penggolongan perbedaan pertambangan dari golongan A, B, dan C. Dengan demikian sejak pemberlakuan undang-undang ini tidak ada lagi klasifikasi dalam penyelenggaraan dan pengelolaan investasi pertambangan di Indonesia.<sup>5</sup>

Penerbitan izin pertambangan yang kini menjadi kewenangan provinsi dikarenakan oleh beberapa alasan. Diantaranya, sebagaimana yang dikatakan oleh Direktorat Jenderal (Dirjen) Otonomi Daerah. “Kewenangan yang bersifat ekologis akan dialihkan kepada pemerintah provinsi. Hal ini dilakukan sebagai antisipasi kerusakan alam. Selain itu juga meminimalisir penyalahgunaan pemberian izin ekologis. Penerbitan izin seringkali diterbitkan semaunya. Apalagi menjelang pilkada. Penarikan wewenang ini juga dikarenakan kemampuan sumber daya manusia (SDM) belum cukup mumpuni. Djohermansyah pernah menemukan kepala dinas pertambangan hanya sarjana hukum. Kepala dinas kehutanan sarjana agama, sehingga tidak mempunyai kapasitas. Kemudian penarikan wewenangan tersebut juga bertujuan untuk memudahkan pengawasan dari pusat atas pemanfaatan sumber daya alam. Soalnya, saat ini, hanya ada 34 provinsi di Indonesia, sedangkan kabupaten/kota berjumlah sekitar 512, sehingga lebih mudah dalam mengontrol.”<sup>6</sup>

Keberadaan pemerintah daerah (daerah otonom) dan hubungannya dengan pemerintah pusat (atau disebut saja dengan pemerintah) dapat diterangkan melalui penjelasan prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi di sini ialah bahwa demokrasi itu arus diimplementasikan melalui pemecahan kekuasaan, baik secara vertikal maupun horizontal, karena suatu kekuasaan yang tidak dipencar bukan merupakan kekuasaan yang dapat diterima di negara demokrasi. Dalam suatu pemecahan kekuasaan inilah keberadaan pemerintah daerah atau daerah otonom itu dapat dipahami, karena ia merupakan hasil dari pemecahan kekuasaan secara vertikal; sedangkan pemecahan kekuasaan secara horizontal melahirkan cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>7</sup>

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam

---

<sup>5</sup> Jemmy Sondakh, *Bagi Hasil Investasi Sebagai Hak Masyarakat Adat Pada Wilayah Pertambangan Di Era Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum Unsrat. Vol. 23/No. 8/Januari/2017, hlm

<sup>6</sup> Dedis Elvalina, *Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Menerbitkan Izin Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016, hlm 3.

<sup>7</sup> Mahlud MD, *Masalah Hubungan antara Pusat dan Daerah*. dalam *Pargulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 185- 186.

proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkan kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya yaitu dari pusat ke daerah.<sup>8</sup> Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dilakukan penelitian berjudul *Kewenangan Daerah Kabupaten Dalam Pengawasan Pertambangan Rakyat di Daerah*.

### **Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Peran Pemerintah Daerah di Tengah Eksistensi Pertambangan Rakyat Dalam Undang- Undang No. 3 Tahun 2020 ?
2. Apakah kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam bidang pertambangan sudah sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014?

### **METODE PENELITIAN**

#### **1. Pendekatan Masalah**

Penelitian yang digunakan yaitu penelitian yuridis normatif. Yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku- buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

Dalam penelitian kali ini peneliti jenis pendekatan yang digunakan yaitu :

- a. Pendekatan Undang-undang (statute approach); Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan perundang-undangan dalam penelitian hukum normatif memiliki kegunaan baik secara praktis maupun akademis

---

<sup>8</sup> H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.62.

- b. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach); Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum relevan dengan isu yang dihadapi

## **2. Sumber Bahan Hukum**

Sebagaimana jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, maka sumber bahan hukum dan jenis data yang digunakan adalah sebagai berikut:

### **1. Bahan Hukum Primer**

- 1) Bahan hukum primer dapat berupa Peraturan dasar (UUD 1945);
- 2) Peraturan perundang-undangan;

### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder dapat berupa :

- 1) Buku – buku hukum;
- 2) Jurnal – jurnal hukum;
- 3) Karya Tulis Hukum
- 4) Internet

## **PEMBAHASAN**

### **Peran Pemerintah Daerah Ditengah Eksistensi Pertambangan Rakyat Dalam Undang-Undang No 3 Tahun 2020**

Peran Pemerintah Daerah (Pemda) terkait pengelolaan pertambangan pada umumnya dan pertambangan rakyat secara khusus telah diatur sedemikian rupa dalam Undang-undang Minerba No. 4 Tahun 2009. Beberapa kewenangan Pemda yang diberikan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 pada Undang-undang Minerba yang lama menegaskan beberapa tugas dan fungsi Pemda antara lain yaitu; pembuatan regulasi daerah, pemberian dan pengoordinasian izin IUP dan IPR, pembinaan dan pengawasan usaha pertambangan, penyelesaian konflik masyarakat.

Peran pemerintah daerah lainnya yaitu penginventarisasian, penyelidikan dan penelitian serta eksplorasi dalam rangka memperoleh data dan informasi mineral dan batubara sesuai dengan kewenangannya. Pemda dapat melakukan penyusunan neraca sumber daya mineral dan batubara serta pengembangan dan peningkatan nilai tambah kegiatan usaha pertambangan. Pemda dapat mendorong peran serta masyarakat pada bidang usaha pertambangan dalam rangka kelestarian lingkungan sekitar lokasi tambang. Fungsi koordinasi juga dapat dilakukan antar pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota hingga level kementerian terkait dalam hal penyampaian informasi hasil inventarisasi penyelidikan umum dan penelitian serta eksplorasi. Bahkan adanya kewajiban peran Pemda penyampaian informasi hasil produksi, penjualan dalam negeri, serta ekspor kepada pemerintah pusat dalam hal ini adalah Menteri terkait. Hal yang paling penting ialah partisipasi Pemda untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap reklamasi lahan pasca tambang serta peningkatan kemampuan aparatur pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pengelolaan usaha pertambangan.

Beberapa kewenangan yang diperankan Pemda tersebut dimana tertuang dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU Minerba No.4 Tahun 2009 telah dihapus atau dicabut oleh pemerintah pusat. Sehingga, pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam hal pendelegasian atau pelimpahan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat 4 UU Minerba No.3 Tahun 2020. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan kewenangan pemberian perizinan berusaha kepada Pemerintah Daerah Provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lemahnya kewenangan Pemda ditegaskan kembali di dalam UU Minerba No.3 Tahun 2020 pada Pasal 4 mengenai hak penguasaan mineral dan batu bara dan Pasal 6 terkait kewenangan pengelolaan pertambangan dimana kedua hal tersebut sepenuhnya menjadi otoritas pemerintah pusat

Eksistensi perizinan pertambangan rakyat menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat sejak legalitas hukum wewenang Pemda diubah pada Pasal 67 ayat 1 yaitu segala pemberian izin IPR diajukan kepada menteri. Kemampuan pemerintah daerah secara teknis dalam rangka mendorong tanggungjawab Pemda pada Pasal 73 pun telah diubah dalam Undang-undang Minerba No.3 Tahun 2020. Dari aspek perizinan, pengawasan, pembinaan, penindakan, pengelolaan lingkungan pasca tambang (reklamasi), hingga jaminan keselamatan dan kesehatan penambang semua

itu menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini tentu menjadi ironi, bagaimana bisa pemerintah pusat dapat mengatur semua itu ditengah masyarakat penambang kita yang kehidupannya sangat plural dari satu daerah dengan daerah lainnya memiliki perbedaan corak budaya.

Pemerintah ditingkat pusat tentu secara teknis hanya dapat mengandalkan pemerintah daerah sebagai ujung tombak dalam menjalankan fungsi koordinasi. Menjadi problem, kewenangan primernya ada pada pusat, sementara Pemda hanya menjalankan pelimpahan kewenangan itupun jika ada pendelegasian atau pelimpahan kewenangan. Dengan demikian, Pemda hanya difungsikan sebagai instrument atau alat koordinasi pemerintah pusat. Masalah mendasar yang akan muncul ketidak efektifan bahkan budaya birokratisasi alur koordinasi yang akan panjang dan berbelit-belit dalam tata kelola pertambangan rakyat. Meskipun aktivitas pertambangan juga dapat menopang kebutuhan hidup masyarakat. Namun dibalik proyek-proyek tersebut terdapat pelaku usaha yang tidak memperhatikan berbagai pencemaran yang akan ditimbulkan dari aktivitas pertambangan tersebut dan pelaku usaha tidak menerapkan baku mutu lingkungan dalam melindungi dan mengelola pelestarian lingkungan. Apabila adanya penambangan rakyat yang dilakukan dengan cara tidak memenuhi standar prosedur menambang maka hanya Pemerintah Pusat yang akan melakukan pengawasan, pembinaan dan penindakan. Permasalahan yang akan dihadapi dalam tataran teknis pemerintah pusat tidak mungkin mampu bekerja sendirian. Sudah barang tentu akan melibatkan pemerintah daerah dalam hal menjaga kualitas lingkungan hidup yang wilayahnya sedang ditambang. Dengan berlakunya Undang-Undang No. 3 tahun 2020, berimbas juga pada eksistensi pertambangan rakyat. Birokratisasi perizinan yang serba terpusat akan memberikan dampak kepada tambang rakyat. Perizinan tambang rakyat tidak lagi diberikan oleh kepala daerah, melainkan permohonan diajukan kepada menteri terkait. Hal ini akan membuat semakin sulit masyarakat kecil untuk mengajukan perizinan. Kendati demikian, ada beberapa pengaturan yang baru mengenai perizinan tambang rakyat yang diatur di beberapa Pasal.

Konsekuensi dari itu semua, peran Pemerintah Daerah dalam aspek regulasi tidak cukup memiliki kewenangan secara langsung untuk melakukan pengawasan, pembinaan dan penindakan terhadap eksistensi pertambangan rakyat. Dalam Aspek teknis tidak dapat serta merta secara langsung mengambil tindakan hukum apapun

tanpa adanya instruksi dari Pemerintah Pusat. Persoalannya eksploitasi pertambangan dilakukan di daerah dan dampaknya akan dirasakan langsung oleh daerah baik itu dalam konteks dampak kerusakan lingkungan atau aktivitas pertambangan yang harus dilakukan sesuai ketentuan hukum yang berlaku.

### **Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Bidang Pertambangan Sudah Sesuai Dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014**

Kedaulatan yang terdapat dalam negara kesatuan tidak dapat dibagi-bagi, bentuk pemerintahan desentralisasi dalam negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan demokrasi, di mana pemerintahan daerah dijalankan secara efektif, guna pemberdayaan kemaslahatan rakyat. Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan yang diemban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat, tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksana kekuasaan negara mempunyai dua bentuk, yaitu dipusatkan atau dipancarkan. Jika kekuasaan negara dipusatkan maka terjadi sentralisasi, demikian pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipancarkan maka terjadi desentralisasi.<sup>9</sup>

Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah di mana suatu negara kesatuan yang gedecentraliseerd, pemerintahan pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah.<sup>10</sup> Sebelum

<sup>9</sup> Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 27

<sup>10</sup> *Ibid*

berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang mempunyai kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam tambang adalah pemerintah pusat. Ini disebabkan sistem pemerintahan, sebelum berlakunya Undang-Undang 22 Tahun 1999 bersifat sentralistik, artinya segala macam urusan yang berkaitan dengan pertambangan, baik yang berkaitan dengan penetapan izin kuasa pertambangan, kontrak karya, perjanjian karya, perusahaan pertambangan batu bara, maupun yang lainnya, pejabat yang berwenang memberikan izin adalah menteri, dalam hal ini adalah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Namun sejak berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan dalam pemberian izin diserahkan pada pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat, sesuai dengan kewenangan kewenangannya. Begitu pula sama hingga saat ini setelah undang-undang pemerintahan daerah tersebut digantikan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan selanjutnya menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru yaitu dengan digantikannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dengan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dilatarbelakangi oleh adanya berbagai permasalahan yang timbul dari pelaksanaan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 selama ini. Beberapa permasalahan yang terjadi diantaranya lemahnya fungsi gubernur dan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan terhadap kabupaten/kota, munculnya raja-raja kecil dengan arogansi kekuasaannya karena merasa memiliki basis politik yang kuat (dipilih oleh rakyat secara langsung).<sup>11</sup> Dengan lemahnya pengawasan dan adanya arogansi kekuasaan, memunculkan berbagai kebijakan yang cenderung melanggar hukum dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kondisi ini terlihat dari fakta yang ada yaitu tidak sedikit para kepala daerah terjerat dalam berbagai kasus tindak pidana korupsi dan pelanggaran hukum lainnya atas dasar fakta tersebut di atas, melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa urusan pemerintahan pada sektor sumberdaya alam, yang semula merupakan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan pemerintah provinsi dan pusat. Pengalihan ini dimaksudkan agar penyelenggaraan urusan pemerintahan pada sektor dimaksud jauh lebih bersih akuntabel,

---

<sup>11</sup> Danang Yulleo Eko Bramant, Kajian Yuridis Tentang Kegiatan pertambangan setelah berlakunya Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Artikel Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, 2016, hlm 6

efektif-efisien, dan mampu memberikan jaminan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan dan pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan.<sup>12</sup>

Selain semangat desentralisasi, pengelolaan pertambangan minerba oleh kabupaten/kota juga atas pertimbangan prinsip eksternalitas bahwa daerah tersebutlah yang paling terkena dampak atas urusan yang diatur. Hal ini kemudian menjadikan daerah tersebut memiliki wewenang untuk mengatur. Namun di satu sisi, wewenang tersebut juga menimbulkan masalah di tingkat kabupaten/kota. Oleh karenanya, implikasi pengambilalihan kewenangan di bidang pertambangan mineral dan batubara oleh pemerintah pusat dari pemerintah daerah kabupaten/kota menarik untuk diteliti, karena mineral dan batubara merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat penting bagi keberlangsungan pembangunan, begitu pula ketepatan wewenang penguasaan yang berada di pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.<sup>13</sup>

Kewenangan pemerintah pusat untuk menetapkan wilayah pengelolaan pertambangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1e), Pasal 14 ayat (1), dan pasal 17 baik tersirat maupun tersurat bertentangan dengan Pasal 18 ayat (2), (5), Pasal 33 2, 3 UUD 1945,” Batas kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah harus jelas dan diluruskan agar tidak terjadi publieke overlapping antarlembaga. Sebab, faktanya terjadi overlapping (tumpang tindih) antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota dengan pemerintah pusat disebabkan kewenangan konstitusional pemerintah daerah tidak utuh atau dikurangi oleh pemerintah pusat.<sup>14</sup>

## **KESIMPULAN**

1. Peran Pemerintah Daerah dalam aspek regulasi tidak cukup memiliki kewenangan secara langsung untuk melakukan pengawasan, pembinaan dan penindakan terhadap eksistensi pertambangan rakyat
2. Kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam penerbitan izin pertambangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Nabilla Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara Oleh Pemerintah Pusat (Legislation Implication Of The Takeover Authority In Mineral And Coal Mining By The Central Government), Jurnal Legeslasi Indonesia. Vol. 13 NO. 01 - Maret 2016, hlm 20-21

<sup>14</sup> [http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e27f90944ad2/pengelolaan-pertambangan-kewenangan-daerah/diakses tanggal 3 Juni 2018](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e27f90944ad2/pengelolaan-pertambangan-kewenangan-daerah/diakses%20tanggal%203%20Juni%202018)

dibagi antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi. Kewenangan dalam menerbitkan izin pertambangan berdasarkan konsep otonomi daerah lebih tepat apabila dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota. Sebab pemerintah daerah kabupaten/kota lah yang mengetahui lebih jelas daerahnya.

### **Saran**

1. seharusnya pemerintah dapat memberikan aspek kewenangan secara langsung untuk melakukan pengawasan, pembinaan dan penindakan terhadap eksistensi pertambangan rakyat.
2. Bagi pemerintah daerah, dalam mengambil kebijakan sebaiknya lebih mempertimbangkan dampak positif dan negatif. Pentingnya peran serta masyarakat dalam pengambilan kebijakan yang ada.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

Agus Salim Andi Gadjong, Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 27

H. M. Busrizalti, Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.62.

Salim HS, Hukum Pertambangan Indonesia, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 1

### **Jurnal**

Ade Arif Firmansyah dan Malicia Evendia. Harmonisasi Pengaturan Kewenangan Daerah Bidang Pengelolaan Pertambangan Mineral Bukan Logam dan Batuan. *Kanun, Jurnal Ilmu Hukum*, No. 65, Th. XVII (April, 2015), hlm 20

Dedis Elvalina, Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Menerbitkan Izin Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah *Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016*, hlm 3

Danang Yulleo Eko Bramant, Kajian Yuridis Tentang Kegiatan pertambangan setelah berlakunya Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Artikel Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember, 2016, hlm 6

Jemmy Sondakh, Bagi Hasil Investasi Sebagai Hak Masyarakat Adat Pada Wilayah Pertambangan Di Era Otonomi Daerah, Jurnal Hukum Unsrat. Vol. 23/No. 8/Januari/2017, hlm

Mahlud MD, Masalah Hubungan antara Pusat dan Daerah. dalam Pargulatan Polttik dan Hukum di Indonesia, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 185- 186.

Nabilla Desyalika Putri dan Dian Agung Wicaksono, Implikasi Legislasi Pengambilalihan Kewenangan Di Bidang Pertambangan Mineral Dan Batubara Oleh Pemerintah Pusat (Legislation Implication Of The Takeover Authority In Mineral And Coal Mining By The Central Government), Jurnal Legeslasi Indonesia. Vol. 13 N0. 01 - Maret 2016, hlm 20-21

Sandry Thendry, Desentralisasi Kewenangan Dalam Pengaturan Usaha Pertambangan Di Era Otonomi Daerah, Lex et Societatis , Vol. IV/No. 4/Apr/2016, hlm 45

### **Website**

[https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah\\_perminyakan\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_perminyakan_di_Indonesia)

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e27f90944ad2/pengelolaan-pertambangan-kewenangan-daerah>/diakses tanggal 3 Juni 2018

## **POLITIK HUKUM ATAS PENCEGAHAN TINDAK PIDANA KORUPSI DI BIDANG KONSTRUKSI INDONESIA**

**I Made Sukartha**

Universitas Narotama  
imadesukartha\_2301@yahoo.com

### **ABSTRACT**

Currently what is being highlighted by the Indonesian people is law enforcement against perpetrators of corruption, because many still doubt law enforcement. The community considers that law enforcers are still indicated to be influenced by power, whether in a person's position or status. Corruption practices in the construction sector are still common in Indonesia. Even though regarding criminal acts of corruption there is already a Corruption Law, namely Number: 31 of 1999 concerning Eradication of Corruption Crimes, which has been amended by Law Number: 20 of 2001. In this study, normative juridical research was used, with analytical descriptive specifications. The approaches used include statutory approach, conceptual approach, and historical approach. Efforts to deal with corruption through the means of criminal law have not been maximized, so policies for dealing with criminal acts of corruption must also be sought and directed at efforts to prevent and eliminate factors that have the potential to cause corruption. One of the efforts to overcome and prevent criminal acts of corruption, must start enforcing the law by following the example of other countries which apply the maximum penalty, namely life imprisonment or death penalty for perpetrators of corruption, which are truly proven and carried out in a state experiencing an economic crisis. or done repeatedly.

**Keywords:** *Corruption in Construction Sector, Law Enforcement, Prevention of Corruption, Legal Politics*

### **PENDAHULUAN**

#### **Latar Belakang**

Sejak Indonesia Merdeka pada tahun 1945, selalu didengungkan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sebagai warga Negara Indonesia tentunya kita sangat bangga dengan kemerdekaan Indonesia, terlebih bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, dimana setiap orang di Indonesia tidak ada yang kebal terhadap hukum, artinya bahwa setiap orang sama kedudukannya di mata hukum. Pencetusan bahwa Indonesia negara hukum tersebut dimaksudkan adalah sebagai landasan untuk mewujudkan kehidupan bangsa yang memberi kesejahteraan dengan rasa aman, tenteram, tertib dan berkeadilan berdasarkan hukum tersebut.

Saat ini yang sangat banyak diperbincangkan dan disoroti oleh masyarakat adalah

mengenai penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi, karena masyarakat banyak yang masih menyangsikan penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi. Bagi sebagian masyarakat bahwa para penegak hukum masih terindikasi dapat dipengaruhi oleh kekuatan baik itu dalam kedudukan atau status seseorang, sehingga penegakan hukum dalam tindak pidana korupsi masih sangat terkesan dipengaruhi nuansa politik dan belum maksimal, oleh karenanya perkara-perkara tindak pidana korupsi masih marak sampai saat ini, belum memberikan efek yang membuat jera maupun pembelajaran di masyarakat. Penegakan hukum sekarang ini nampaknya tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi turunnya angka kriminalitas, dalam hal ini Tindak Pidana Korupsi. Apalagi jika dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi ini tidak mendapat dukungan dari pemerintah secara nyata, demikian juga dari elit politik yang hingga kini nampak setengah hati dalam upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, bahkan saat ini sedang terjadi pro dan kontra antara masyarakat yang pro terhadap upaya pemberantasan korupsi dengan elit politik yang ada di DPR RI yang justru sangat terkesan berusaha untuk mengendorkan pemberantasan korupsi dengan mengajukan Hak Angket terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi, hal ini tentu akan melemahkan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi yang menjadi wewenangnya.

Yang menjadi perhatian Peneliti pada penelitian hukum ini adalah bahwa Peneliti akan mengkhususkan penelitiannya pada Tindak Pidana Korupsi dibidang Konstruksi di Indonesia. Bahwa sampai saat ini masih sangat marak praktek-praktek korupsi dibidang proyek-proyek konstruksi yang menjadi program unggulan dan prioritas Pemerintahan Indonesia sekarang ini.

Pemilik kewenangan dari Pihak Pemerintah menerima suap, gratifikasi dan komitmen fee dari Pihak Swasta. Dan biasanya pada kenyataannya praktek korupsi dibidang konstruksi tersebut juga melibatkan elit-ellit politik yang duduk sebagai anggota DPR RI, para pejabat negara dan pihak-pihak lain yang mempunyai kekuatan politik dan kekuasaan di negara Indonesia ini.

Salah satu contoh kasus yang pernah terjadi adalah ada pihak ketiga atau pihak swasta yang sedang mengikuti proses tender sebuah proyek konstruksi jalan tol dari pemerintah pusat. Sebelum proses tender proyek jalan tol dari pemerintah pusat tersebut dilaksanakan, pihak ketiga atau pihak swasta tersebut berusaha dan berupaya untuk melakukan komunikasi-komunikasi/koordinasi-koordinasi/loby-loby kepada Pejabat Negara yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender proyek jalan tol pemerintah pusat

tersebut.

Kemudian pihak ketiga atau pihak swasta tersebut pada akhirnya dapat berkomunikasi dengan pimpinan/pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender proyek jalan tol pemerintah pusat tersebut. Agar supaya pihak ketiga atau pihak swasta tersebut dapat menjadi pemenang tender proyek pemerintah tersebut, maka pihak ketiga atau pihak swasta tersebut menyampaikan kepada pimpinan/pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender jalan tol tersebut akan memberikan sejumlah uang dengan berbagai alasan seperti untuk suporting transportasi, suporting pulsa komunikasi, untuk suporting refreshing dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka biasanya pimpinan/ pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender jalan tol tersebut menyuruh bawahannya/ajudannya/staf khususnya/orang kepercayaannya untuk menerima pemberian sejumlah uang dari pihak ketiga atau pihak swasta tersebut.

Pada rangkaian peristiwa hukum tersebut, biasanya pihak ketiga atau pihak swasta tersebut juga menyuruh karyawannya/ staff nya/ orang kepercayaannya untuk memberikan sejumlah uang kepada pimpinan/ pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender jalan tol tersebut. Pada saat serah terima sejumlah uang dari pihak ketiga atau pihak swasta kepada kepada pimpinan/ pejabat yang mempunyai kewenangan tersebut melalui bawahannya/ ajudannya/ staf khususnya/ orang kepercayaannya terjadilah OTT (operasi tangkap tangan) oleh aparat penegak hukum dalam hal ini adalah Komisi Pemberantas Korupsi (KPK). Kemudian aparat penegak hukum tersebut melakukan pengembangan perkara dengan menangkap Pimpinan/ Owner/ Direktur Utama pihak ketiga atau pihak swasta sebagai pemberi suap dan pimpinan/ pejabat yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pemenang tender tersebut.

Yang menjadi permasalahan hukum dalam contoh kasus tersebut diatas adalah bahwa ternyata sampai saat ini para pejabat negara pemegang kekuasaan/ kewenangan proyek di bidang konstruksi, para pengusaha, para elit politik yang duduk sebagai anggota DPR, para pejabat aparat penegak hukum malah merajalela sebagai pelaku dan yang membuat subur terjadinya tindak pidana korupsi dibidang kontruksi di Indonesia. Padahal mengenai tindak pidana korupsi sudah ada Undang-Undang Tipikor yaitu Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian telah dirubah dan ditambah dengan Undang-Undang Nomor: 20 tahun 2001. Dan juga sudah banyak pejabat negara, elit politik, pengusaha, aparat penegak hukum yang melakukan tindak pidana korupsi telah dihukum

dengan berat dan dimiskinkan dengan jalan semua aset-asetnya yang dibeli/diperoleh dari hasil tindak pidana korupsi pada akhirnya disita oleh negara.

Walaupun demikian praktek tindak pidana korupsi masih tidak membuat jera para pejabat negara, elit politik, para pengusaha dan para aparat penegak hukum juga. Banyak yang harus dipahami apa sebenarnya yang dimaksud korupsi, batasan-batasan apa yang dimaksud tindak pidana korupsi dan apa yang menyebabkan korupsi. Pertanyaan-pertanyaan itu seringkali muncul di masyarakat, terlebih bagi yang masih awam tentang pengertian korupsi.

Sebenarnya kita sering mendengar banyak tentang berita-berita mengenai para pejabat yang melakukan tindak pidana korupsi dan diproses secara hukum, namun kenapa masih banyak saja terjadi kasus-kasus tindak pidana korupsi yang baru, yang ternyata juga tetap melibatkan para pejabat walaupun pelaku tindak pidana korupsi sebelumnya telah diproses dan kemudian dihukum, apakah mereka tidak malu atau tidak paham apa yang disebut tindak pidana korupsi?

Berdasarkan pengamatan penulis, ternyata masih banyak sebagian masyarakat yang masih tidak mengerti apa sebenarnya yang disebut dengan korupsi dalam arti yang sebenarnya, hanya sebagian saja yang paham, karena masih ada saja yang mempunyai pandangan bahwa jika tidak menikmati uang korupsi, maka menurutnya dirinya tidak melakukan tindak pidana korupsi, padahal tidaklah demikian, karena sekalipun seseorang tidak menikmati satu rupiahpun uang korupsi, akan tetapi jika perbuatannya menyalahgunakan kekuasaan atau kewenangan yang ada padanya dengan menguntungkan orang lain atau suatu korporasi, maka perbuatan tersebut sudah dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi sekalipun tidak menikmati uang korupsi.

Demikian juga dengan pemberian kepada seseorang agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu perbuatan yang seharusnya menjadi tugasnya walaupun pemberian tersebut dilakukan atas dasar suka sama suka, maka hal tersebut dapat diklasifikasikan sebagai perbuatan tindak pidana korupsi atau gratifikasi. Mengenai hal ini menurut penulis bahwa salah satu masalahnya adalah masih maraknya tindak pidana korupsi di Indonesia, sehingga untuk mengatasinya harus mendapat penanganan secara khusus maupun prioritas dan terencana dengan baik, karena tindak pidana korupsi merupakan kejahatan yang sangat luar biasa (*extra ordinary crime*) dan sangat mempengaruhi tingkat kesejahteraan di masyarakat.

Memang untuk memberantas tindak pidana korupsi tidaklah semudah yang

dibayangkan, tetapi tidak boleh menyerah karena adanya kesulitan-kesulitan dan hambatan-hambatan tersebut, justru dengan tantangan kesulitan, maka harus tetap fokus dan semangat mencari bentuk atau suatu tata cara yang tepat untuk melawan dan atau memberantas korupsi, termasuk melakukan pencegahan. Apabila kita perhatikan jumlah kasus korupsi di Indonesia terus meningkat, dimana kasus korupsi yang telah diputus oleh Mahkamah Agung dari tahun 2014-2015 sebanyak 803 kasus, jumlah ini meningkat jauh dibanding tahun sebelumnya. Menurut hasil penelitian Laboratorium Ilmu Ekonomi, Departemen Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gajah Mada mengungkap bahwa 803 kasus itu menjerat 967 terdakwa korupsi. Jika dikalkulasi sejak tahun 2001 hingga 2015, kasus korupsi yang telah diputus Mahkamah Agung pada tingkat kasasi maupun peninjauan kembali mencapai 2.321 kasus, dengan jumlah koruptor yang dihukum pada periode tersebut adalah 3.109 terpidana<sup>1</sup>.

### **Rumusan Masalah**

Dari penjelasan kondisi di atas maka sebagai rumusan masalah di dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Politik Hukum dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi sudah mampu mencegah Tindak Pidana Korupsi di Bidang Konstruksi?
2. Apa upaya penguatan kelembagaan yang ideal untuk mencegah Tindak Pidana Korupsi di Bidang Konstruksi?

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum normatif bias juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian ini, seringkali hukum diartikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai norma yang merupakan tuntunan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas. Namun sesungguhnya hukum juga dapat dikonsepsikan sebagai apa yang ada dalam tindakan<sup>2</sup> Konsep kedaulatan yang diterapkan di Indonesia merupakan konsep kedaulatan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat sendiri pertama kali dikemukakan oleh J. Jacques Rousseau. Rousseau mengatakan bahwa konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*voluntee generale*) yang menjelma menjadi peraturan perundang-undangan.

---

<sup>1</sup> <http://news.liputas6.com/read/2477341/kasus-korupsi-di-indonesia-menggila>.

<sup>2</sup> Johnny Ibrahim dan Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016), hlm 124

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian *Yuridis Normatif*. Sri Mamudji dan Soerjono Soekanto memberikan pendapat tentang penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang dilakukan melalui metode meneliti bahan kepustakaan juga data sekunder yang meliputi;

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum.

Dipilihnya jenis penelitian *Yuridis Normatif* dikarenakan objek yang diteliti adalah norma atau undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

### **Tipe Penelitian**

Berangkat dari permasalahan dan tujuan penelitian ini, maka secara singkat dapat dikatakan bahwa penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan spesifikasi deskriptif analitis. Deskriptif analitis yaitu suatu penelitian yang berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Dikatakan dekriptif, karena penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala- gejala lainnya. Dengan demikian, diharapkan mampu memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh.

### **Pendekatan Masalah**

Dalam tulisan ini peneliti menggunakan beberapa metode pendekatan untuk dapat menjawab permasalahan yang ada. Pendekatan yang penulis gunakan antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

### **Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)**

Suatu penelitian normatif, tentulah harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena obek yang akan difokuskan yaitu berbagai aturan hukum yang menjadi fokus dan merupakan tema sentral suatu penelitian. Dalam hal ini peneliti menelaah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemilihan umum.

### **Pendekatan sejarah (*Historical Approach*)**

Pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti mempelajari hukum tentang suatu sistem atau lembaga atau suatu pengaturan hukum tertentu, sehingga dapat memperkecil kekeliruan-kekeliruan, baik dalam pemahaman, maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu. Dengan menelaah hukum masa lalu hingga masa kini.

### **Pendekatan Konsep (Conceptual Approach)**

Pendekatan Konseptual dilakukan ketika peneliti tetap tidak beralih dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum ada aturan hukum terkait permasalahan yang sedang diteliti. Dalam hal ini pendekatan konseptual digunakan untuk meneliti konsep pengaturan pemilihan umum berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

### **Sumber Bahan Hukum**

Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Untuk dapat menjawab mengenai permasalahan yang menjadi fokus penelitian, peneliti membutuhkan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum. Bahan hukum tersebut berupa:

### **Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum yang mempunyai otoritas yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim. Bahan hukum primer meliputi:

- 1) “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Asli
- 2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Hasil Amandemen
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum”

### **Bahan Hukum Sekunder**

Semua publikasi hukum yang dikategorikan ke dalam dokumen tidak resmi. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk peneliti untuk melangkah, baik dalam membuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual serta menentukan metode penelitian dan analisis bahan hukum yang akan dibuat sebagai hasil penelitian. Bahan hukum sekunder meliputi :

- 1) Buku-buku teks literatur hukum
- 2) Kamus hukum
- 3) Jurnal hukum

### **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier berupa kamus, yang terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, dan berbagai kamus lainnya yang dibutuhkan.

### **Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta dari internet. Bahan hukum yang dibutuhkan akan diperoleh melalui penelusuran bahan hukum di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Narotama, Perpustakaan Pusat Universitas Narotama dan juga instansi lainnya yang terkait dengan fokus penelitian untuk mencari beberapa literatur lain yang dianggap mendukung untuk dijadikan sebagai bahan hukum pada penelitian ini.

### **Analisis Bahan Hukum**

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, kemudian dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Politik Hukum Atas Pencegahan Tindak Pidana Korupsi di Bidang Kontruksi Indonesia**

Hoefnagels, sebagaimana dikutip Barda Nawawi Arief<sup>3</sup>, upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

1. *Criminal law application*;
2. *Prevention without punishment*; dan
3. *Influencing views of society on crime and punishment/mass media*.

Dari pendapat Hoefnagels tersebut dapat dikatakan bahwa kebijakan kriminal secara garis besar dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Pada butir 1 merupakan kebijakan kriminal dengan menggunakan saran hukum pidana

---

<sup>3</sup> Barda Nawawi Arief. 2001. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Citra Adhya Bakti : Bandung. Hlm. 12

(*penal policy*); dan

2. Pada butir 2 dan 3 kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana diluar hukum pidana (*nonpenal policy*).

Faktor-faktor penyebab korupsi, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, mencakup berbagai dimensi, bisa dari bidang moral, sosial, ekonomi, politik, budaya, administrasi, dan sebagainya. Menghadapi faktor-faktor penyebab korupsi tersebut, perangkat hukum bukan merupakan alat yang efektif untuk menanggulangi korupsi. Upaya penanggulangan korupsi tidak dapat dilakukan hanya dengan menggunakan perangkat hukum.

Keterbatasan kemampuan hukum pidana itu, menurut Barda Nawawi Arief, disebabkan hal-hal berikut :

1. Sebab-sebab terjadinya kejahatan (khususnya korupsi) sangat kompleks dan berada diluar jangkauan hukum pidana.
2. Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio psikologis, sosio politik, sosio ekonomi, sosio kultural, dan sebagainya).
3. Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kuriren am symptom*" (penanggulangan/ pengobatan gejala), oleh karena itu, hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan "pengobatan kausatif".
4. Sanksi hukum pidana hanya merupakan "*remedium*" yang mengandung sifat kontradiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek sampingan yang negatif.
5. Sistem pemidanaan bersifat fragmentair dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional.
6. Keterbatasan jenis sanksi pidana dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif.
7. Bekerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menuntut "budaya tinggi".

Dilihat dari perspektif politik kriminal secara makro maka kebijakan penanggulangan kejahatan dengan menggunakan sarana di luar hukum pidana atau nonpenal policy merupakan kebijakan yang paling strategis. Hal ini disebabkan karena nonpenal policy lebih bersifat sebagai tindakan pencegahan terhadap terjadinya kejahatan. Pada hakikatnya tidak dapat disangkal bahwa tindakan represif mengandung juga preventif, namun perlu disadari

bahwa prevensi yang sesungguhnya berupa upaya maksimal untuk tidak terjadi tindak pidana kejahatan.

Dalam Kongres PBB ke-6 di Caracas (Venezuela) pada tahun 1980 antara lain dinyatakan di dalam pertimbangan resolusi, bahwa *“crime prevention strategies should be based upon the elimination of causes and conditions giving rise to crime”*. Selanjutnya dalam kongre PBB ke-7 di Milan, Italia pada tahun 1985 juga dinyatakan bahwa *“the basic crime prevention must seek to eliminate the causes and conditions that favour crime”*.<sup>4</sup>

Kongres PBB ke-8 di Havana, Kuba pada tahun 1990 menyatakan bahwa *“the social aspects of development are an important factor in the achievement of the objectives of the strategy for crime prevention and criminal justice in the context of development and should be given higher priorit”*. Dalam kongres PBB ke-10 di Wina, Austria pada tahun 2000 juga ditegaskan kembali bahwa *“comprehensive crime prevention strategies at the international, national, regional, and local level must addres the root causes and risk factors related to crime and victimization through social, economic, health, educational, and justice policies”*<sup>5</sup>

Sebagaimana Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa ancaman hukuman terhadap pelaku tindak pidana Korupsi adalah minimal 4 tahun dan maksimal 20 tahun dengan denda minimal Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah), dan kemudian di dalam pasal 2 ayat (2) telah disebutkan bahwa dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Sedangkan mengenai yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu Negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengulangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu Negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.

Namun kenyataannya sampai saat ini dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi, belum ada yang dihukum dengan hukuman yang maksimal, oleh karena itu perlu ketegasan bagi penegak hukum untuk menerapkan secara berani menghukum pelaku tindak pidana korupsi secara maksimal mengingat saat ini di Indonesia perekonomiannya belum mapan dan masih banyak masyarakat yang miskin yang diakibatkan maraknya tindak

---

<sup>4</sup> Ibid. Hlm. 54

<sup>5</sup> Ibid. Hlm. 55

pidana korupsi, dan menurut data statistik Badan Pusat Statistik bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2016 sebanyak 27,76 juta jiwa.

### **Upaya Penguatan Kelembagaan Untuk Pencegahan Tindak Pidana Korupsi di Bidang Kontruksi Indonesia**

Bahwa untuk mengatasi dan mencegah adanya tindak pidana korupsi, maka para penegak hukum harus memulai menegakkan hukum dengan mencontoh Negara China yang menerapkan hukuman maksimal yaitu hukuman seumur hidup atau hukuman mati bagi pelaku tindak pidana korupsi, dan justeru banyak pejabat Negara yang telah dihukum mati. Sedangkan di Indonesia jangankan hukuman mati yang telah diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999, tetapi hukuman sebagaimana Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dalam Undang- Undang Nomor 20 tahun 2001, ternyata itu saja belum pernah diterapkan maksimal, sementara jika diperhatikan pelaku tindak pidana korupsi yang dapat diklasifikasikan dalam pasal 2 ayat (2) ini telah banyak, dan hanya dijatuhkan hukuman Pasal 2 ayat (1) dan itupun tidak hukuman maksimal. Hal inilah yang memberikan inspirasi kepada penulis untuk memberikan gambaran betapa bahayanya tindak pidana korupsi yang menyengsarakan masyarakat banyak ini sehingga menimbulkan kemiskinan yang berkepanjangan dan mempengaruhi perekonomian Negara. Oleh karena itu sangat berdasar jika pelaku tindak pidana korupsi yang benar-benar terbukti dan dilakukan dalam keadaan Negara mengalami krisis ekonomi atau dilakukan secara berulang-ulang untuk diberikan hukuman secara maksimal sebagaimana ketentuan dalam Undang-undang tindak Pidana Korupsi, yaitu Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001.

Dikaitkan dengan berbagai hal tersebut di atas, di samping penanggulangan korupsi melalui sarana hukum pidana maka kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi juga harus diusahakan dan di arahkan pada usaha-usaha untuk mencegah dan menghapus faktor-faktor yang berpotensi menjadi penyebab terjadinya korupsi. Sudarto menyatakan bahwa:<sup>6</sup>

Suatu “*Clean Government*”, dimana tidak terdapat atau setidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam, namun jangkauan hukum pidana adalah terbatas, sementara usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat

---

<sup>6</sup> Dalam Sunarso Siswanto. 2005. *Wawasan Penegakan Hukum di Indonesia*. Penerbit PT. Citra Aditya Bakti : Bandung. Hlm.32

dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi, dan sebagainya.

Upaya-upaya non penal untuk mencegah terjadinya korupsi yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya yaitu:

1. Bappenas mengemukakan bahwa langkah-langkah pencegahan dalam Rencana Aksi Nasional Pemberantasan 2004-2009 diprioritaskan pada:

1) Mendesain ulang pelayanan publik, terutama pada bidang-bidang yang berhubungan langsung dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sehari-hari. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada:

- a. Penyempurnaan Sistem Pelayanan Publik ;
- b. Peningkatan Kinerja Aparat Pelayanan Publik ;
- c. Peningkatan Kinerja Lembaga Pelayanan Publik ; dan
- d. Peningkatan Pengawasan terhadap Pelayanan Publik

2. Memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi pada kegiatan- kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan ekonomi dan sumber daya manusia. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada:

- 1) Penyempurnaan Sistem Manajemen Keuangan Negara;
- 2) Penyempurnaan Sistem Procurement/ Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; dan
- 3) Penyempurnaan Sistem Manajemen SDM Aparatur Negara;
- 4) Meningkatkan Pemberdayaan Perangkat-Perangkat Pendukung dalam Pencegahan Korupsi.

3. Spinellis mengemukakan upaya nonpenal dalam mencegah “top hat crime” sebagai berikut:

1) *Situsal Prevention*

*Further measures of prevention of offences by politicians in power would be the checks and balances, i. e the methods of control of supervision. These may consist in provisions, institutions and special officials, competent to control. A further institutional method of checks and balances is the control of the government activities and a high degree of transparence in such as activities.*

2) *High Standar of Professional Moral*

*One of the most important checks of criminal offences committed by politicians in office is a high standar of professional morals the reation of the power climate in which high professional ethics may develop and thrive.*

Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan

tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat 1 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TPK). Adapun peran tersebut dalam bentuk :

1. Hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan TPK.
2. Hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi TPK kepada penegak hukum yg menangani perkara TPK ;
3. Hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab kepada penegak hukum yang menangani perkara TPK ;
4. Hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 hari ;
5. Hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal :
  - 1) Melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dlm huruf a,b dan c.
  - 2) Diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku ;
  - 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 mempunyai hak dan tanggungjawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan TPK.
  - 4) Hak dan tanggungjawab sebagaimana dimaksud dalam ayat 2 dan 3 dilaksanakan dengan berpegang teguh pada asas-asas ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dengan mentaati norma agama dan norma sosial lainnya.
  - 5) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan TPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

## **KESIMPULAN**

### **Kesimpulan**

1. Pada kenyataannya sampai saat ini dalam penegakan hukum terhadap pelaku tindak pidana korupsi, keberadaan Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi belum juga berhasil menurunkan apalagi meniadakan tindak pidana korupsi konstruksi Indonesia. Meskipun di Indonesia sanksi pidana bagi kouruptor diancam hukuman mati yang telah diatur di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31

tahun 1999, tetapi hukuman sebagaimana Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor : 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dan ditambah dalam Undang- Undang Nomor 20 tahun 2001, belum pernah diterapkan maksimal, sementara jika diperhatikan pelaku tindak pidana korupsi yang dapat diklasifikasikan dalam pasal 2 ayat (2) ini telah banyak, dan hanya dijatuhkan hukuman Pasal 2 ayat (1) dan itupun tidak hukuman maksimal.

2. Di samping penanggulangan korupsi melalui sarana hukum pidana maka kebijakan penanggulangan tindak pidana korupsi juga harus diusahakan dan di arahkan pada usaha-usaha untuk mencegah dan menghapus faktor-faktor yang berpotensi menjadi penyebab terjadinya korupsi. Faktor-faktor penyebab korupsi, sebagaimana yang telah disebutkan di atas, mencakup berbagai dimensi, bisa dari bidang moral, sosial, ekonomi, politik, budaya, administrasi, dan sebagainya. Menghadapi faktor-faktor penyebab korupsi tersebut, perangkat hukum bukan merupakan alat yang efektif untuk menanggulangi korupsi. Upaya penanggulangan korupsi tidak dapat dilakukan hanya dengan menggunakan perangkat hukum.

### **Saran**

1. Bahwa untuk memperkuat supremasi hukum di Indonesia terutama untuk mengatasi dan mencegah adanya tindak pidana korupsi di bidang konstruksi Indonesia, tidaklah cukup hanya menyiapkan ketentuan hukum saja. Akan tetapi para penegak hukum harus memulai menegakkan hukum dengan mencontoh Negara China yang menerapkan hukuman maksimal yaitu hukuman seumur hidup atau hukuman mati bagi pelaku tindak pidana korupsi. Dengan menerapkan secara maksimal.
2. Suatu “Clean Government”, dimana tidak terdapat atau setidak- tidaknya tidak banyak terjadi perbuatan-perbuatan korupsi, tidak bisa diwujudkan hanya dengan peraturan-peraturan hukum, meskipun itu hukum pidana dengan sanksinya yang tajam, namun jangkauan hukum pidana adalah terbatas, sementara usaha pemberantasan secara tidak langsung dapat dilakukan dengan tindakan-tindakan di lapangan politik, ekonomi, dan sebagainya. Upaya-upaya non penal juga dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya korupsi diantaranya yaitu:
  - 1) Mendesain ulang pelayanan publik, terutama pada bidang-bidang yang berhubungan langsung dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sehari-hari. Melalui langkah-langkah prioritas ditujukan pada:
    - a. Penyempurnaan Sistem Pelayanan Publik ;
    - b. Peningkatan Kinerja Aparat Pelayanan Publik ;

- c. Peningkatan Kinerja Lembaga Pelayanan Publik ; dan
- d. Peningkatan Pengawasan terhadap Pelayanan Publik
- 2) Memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi pada kegiatan- kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan ekonomi dan sumber daya manusia. Langkah-langkah prioritas ditujukan pada:
  - a. Penyempurnaan Sistem Manajemen Keuangan Negara;
  - b. Penyempurnaan Sistem Procurement/ Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah; dan
  - c. Penyempurnaan Sistem Manajemen SDM Aparatur Negara;
- 3) Meningkatkan Pemberdayaan Perangkat-Perangkat Pendukung dalam Pencegahan Korupsi.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

1. \_\_\_\_\_, 1983. Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana. Penerbit Sinar Baru, Bandung.
2. \_\_\_\_\_, 1986. Kapita Selekta Hukum Pidana. Kapita Selekta Hukum Pidana. Penerbit Alumni, Bandung.
3. \_\_\_\_\_, 1996. Bunga rampai Kebijakan Hukum Pidana. Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
4. \_\_\_\_\_, 1998. Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana. Penerbit PT Citra ditya Bakti, Bandung.
5. \_\_\_\_\_, 2001. Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan. Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
6. Arda Nawawi Arief, 1992. Bahan Bacaan Politik Hukum Pidana.Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
7. M. Hamdan, 1999. Politik Hukum Pidana. Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
8. Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992. Teori-teori dan Kebijakan Pidana. Penerbit Alumni, Bandung.
9. Romli Atmasasmita, 1999. Prospek Penanggulangan Korupsi di Indonesia Memasuki Abad XXI, Suatu Reorientasi Atas Kebijakan Hukum Pidana di Indonesia. Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya dalam Ilmu Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.
10. Sudarto, 1983. Hukum dan Hukum Pidana. Penerbit Alumni, Bandung.



**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER HUKUM  
UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA**

**ALAMAT REDAKSI:**

Jl. Arief Rachman Hakim 51 Surabaya Telp. (031)5946404, 5910982

Fax (031) 5931213 Website: <http://magisterhukum.narotama.ac.id>