



UNIVERSITAS  
INDONESIA

*Veritas Probat, Sapientia*

FAKULTAS  
HUKUM

DIES NATALIS

95  
FHUI  
Manusia dan  
Kebudayaan Indonesia

# PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH

D a r i F H U I U n t u k  
I n d o n e s i a

EDITOR:

Heru Susetyo, Mutiara Hikmah, Tiurma M. P. Allagan, Qurрата Ayuni

# PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH

*Dari FHUI Untuk Indonesia*

## EDITOR

Heru Susetyo, SH., LL.M., M.Si., Ph.D.

Dr. Mutiara Hikmah, S.H., M.H.

Tiurma M. P. Allagan, S.H., M.H.

Qurrata Ayuni, S.H., M.CDR.



2019

Heru Susetyo, Mutiara Hikmah, Tiurma M. P.Allagan dan Qurrata Ayuni  
**PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH** *Dari FHUI Untuk Indonesia*/HeruSusetyo, Mutiara Hikmah, Tiurma M. P.Allagan dan Qurrata Ayuni, - Ed. 2., Cet. 1. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2019.

vii, 245 hal ; 17,6 cm x 25 cm

340

Ilmu Hukum

ISBN 978-602-5871-07-8

*Gambar dan Desain Sampul* : Irwan

Edisi Kedua

Cetakan Pertama, Oktober 2019

**PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH**

*Dari FHUI Untuk Indonesia*

Editor : HeruSusetyo, Mutiara Hikmah, Tiurma M. P. Allagan  
dan Qurrata Ayuni

Semua hak cipta untuk penulis dilindungi.

Tidak ada bagian dari buku ini dapat direproduksi dalam bentuk stensil, fotokopi, mikrofilm atau cara lain tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Diterbitkan oleh:

Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Jl. Prof. Mr. Djokoetono, Kampus UI Depok 16424

Fakultas Hukum Gedung D Lantai 4 Ruang D.402

Telepon +61 21 727 0003, Ext. 173, Faksimile. +62 21 727 0052

E-mail. [law.publisher@ui.ac.id](mailto:law.publisher@ui.ac.id)

## **KONTRIBUTOR**

1. Prof. Anna Erliyana
2. Prof. Sulistywoati Irianto
3. Heru Susetyo
4. Mutiara Hikmah
5. Tiurma M. Pitta Allagan
6. Sri Laksmi Anindita
7. Wirdyaningsih
8. Disriani Latifah Soroinda
9. Nathalina Naibaho
10. Qurrata Ayuni
11. Benedetto Setyo Satrio Utomo
12. Happy Hayati Helmi
13. Fatimah Azzahra Hanifah
14. Abdul Karim Munthe,
15. Syukron Akbar
16. Khrisna Adjie Laksana
17. Isabella Leoni Simatupang
18. Muhammad Adiguna Bimasakti
19. Tiara Yuda Istiqah
20. Yosefin Mulyaningtyas
21. Sri Widyawati
22. Gita Ardi Lestari,
23. Christian Gultom, dan
24. Salsabila Surtiwa
25. Handa S. Abidin
26. Lutfi Djoko D
27. Ira Apriyanti
28. Fahrul Fauzi

**KATA SAMBUTAN**  
**DR. EDMON MAKARIM, S.KOM., S.H., LL.M.**  
**DEKAN FHUI (2019 – 2023)**

Segala puji bagi Allah SWT karena atas rahmat dan bimbinganNya, Buku Percikan Pemikiran Makara Merah Fakultas Hukum Universitas Indonesia dapat diselesaikan. Buku ini merupakan kumpulan pemikiran dan analisa hukum dari para Civitas Akademika FHUI terkait dengan berbagai isu hukum yang sedang berkembang di Indonesia. Buku ini menangkap berbagai isu hangat dari berbagai cabang ilmu hukum, sehingga dapat menjadi rujukan akademik oleh berbagai kalangan.

Hukum merupakan cerminan dari perkembangan di masyarakat, karena sejatinya eksistensi hukum tidak terlepas dari keberadaan dari masyarakat itu sendiri. Perkembangan sosial dalam masyarakat merupakan kejadian yang bersifat sangat dinamis, oleh karena itu sering kali hukum dipandang tidak dapat mengikuti, atau terlalu untuk memberikan dasar pijakan yang kuat sekaligus responsif dalam menata masyarakat. Namun demikian, keterlambatan respons sistem hukum terhadap perkembangan yang terjadi disebabkan pada kegamangan para akademisi dan praktisi hukum untuk memecahkan masalah kemasyarakatan yang terjadi sesuai dengan konteks perkembangan ekonomi dan teknologi. Sehingga sudah semestinya, *civitas academica* Fakultas Hukum Universitas Indonesia terlibat aktif dan senantiasa mendorong diseminasi ilmu pengetahuan ke masyarakat seluas-luasnya untuk mengerakkan pengembangan ilmu hukum dalam memecahkan permasalahan peradaban.

Terima kasih kepada seluruh penulis, dosen, peneliti, mahasiswa, dan guru besar serta seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah berkontribusi pemikiran melalui tulisan yang disajikan dalam buku ini. Terima kasih juga kepada tim editor dan panitia yang telah berupaya keras untuk mensukseskan terbitnya Buku Percikan Makara Merah Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ibarat air yang dialirkan oleh makara, saya harap buku ini dapat menjadi kontribusi yang tidak lekang waktu untuk perkembangan hukum di Indonesia baik masa kini maupun masa mendatang.

Depok, 22 Oktober 2019

Salam,  
Dr. Edmon Makarin, S.Kom, S.H., LL.M.

## **KATA PENGANTAR KETUA TIM EDITOR**

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*  
Salam sejahtera untuk kita semua

Alhamdulillah atas ijin Allah SWT buku **Percikan Pemikiran Makara Merah : Dari FHUI untuk Indonesia, edisi 2 tahun 2019** akhirnya dapat diterbitkan oleh Badan Penerbit FHUI persis pada Dies Natalis FHUI ke 95, 28 Oktober 2019. Buku ini adalah kumpulan tulisan civitas akademika FHUI, apakah dosen, alumni, maupun mahasiswa baik S1, S2 maupun S3. Buku ini dimaksudkan sebagai wadah ekspresi pemikiran dan gagasan para makara merah, alias para alumni, pengajar dan pembelajar FHUI, bagi pembangunan hukum Indonesia.

Topik yang disajikan dalam tulisan ini amat beragam, sesuai dengan keahlian dan bidang pengkajian masing-masing penulis. Namun demikian, seluruh tulisan memiliki maksud dan tujuan yang sama, yaitu untuk turut mengembangkan dan berkontribusi terhadap pembangunan hukum di Indonesia.

Oleh karena pembangunan hukum Indonesia memakan waktu panjang dan memerlukan kontribusi bangsa yang maha serius juga, maka penerbitan buku bunga rampai *Percikan Pemikiran Makara Merah* ini memang tidak untuk tahun 2019 ini saja. Buku ini akan terbit setiap tahunnya secara rutin, insya Allah selalu bersamaan dengan peringatan dies natalis FHUI.

Banyak pihak yang berjasa atas penerbitan buku ini, yang utama, banyak terimakasih kami sampaikan kepada Dekan FHUI Dr. Edmon Makarim, S.H., S.Kom., LL.M., Bapak Wadek I Dr. M.R. Andri Gunawan Wibisana, S.H., LL.M., Bapak Wadek II Parulian Aritonong, S.H., LL.M., MPP., manajemen FHUI, Badan Penerbit FHUI, para editor (Qurrata Ayuni, Dr. Mutiara Hikmah, Tiurma M.P. Allagan) dan secara khusus kepada Kang Dede Wawan dan Mas Adi Prabowo yang telah banyak membantu proses penerbitan buku ini. Tak lupa, banyak terima kasih diucapkan kepada para penulis/kontributor dari buku edisi kedua tahun 2019 ini.

Harapan kami, semoga ikhtiar biasa ini memberikan kontribusi yang luar biasa, bagi civitas akademika FHUI pada khususnya dan pada bangsa dan negeri tercinta Indonesia pada akhirnya.

Salam Makara Merah ! FHUI Jaya ! Indonesia Adil Makmur Damai dan Sejahtera !

*Wassalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*



Heru Susetyo, SH. LL.M. M.Si. Ph.D

## DAFTAR ISI

Sampul Judul .....	i
Bibliography .....	ii
Kontributor .....	iii
Kata Sambutan Dekan FHUI (2019-2023) .....	v
Kata Pengantar Ketua Tim Editor .....	v
Daftar Isi .....	vi

### A. ARTIKEL ILMIAH :

1.	Partai Politik Dalam Konglomerasi Kekuasaan Oleh: Prof. Anna Erliyana & Happy Hayati Helmi .....	1
2.	Persoalan Pendahuluan Dalam Hukum Keluarga Dengan Unsur Asing Oleh: Tiurma M. Pitta Allagan .....	13
3.	Kualifikasi Penggugat Dan Tergugat Dalam Perkara Perdata Di Indonesia Dan Amerika Serikat Oleh: Sri Laksmi Anindita .....	26
4.	Pembatalan Putusan Arbitrase Internasional Dalam Kasus Harvey Nichols Company Limited Oleh: Benedetto Setyo Satrio Utomo .....	33
5.	Kedudukan Qonun Jinayat Berdasarkan Kekhususan Pemerintah Aceh Dalam Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia Oleh: Wirduyaningsih dan Fatimah Azzahra Hanifah .....	51
6.	Kedudukan Qanun Dalam Peraturan Perundang-Undangan: Studi Kasus Penerapan Hukuman Cambuk Di Provinsi Aceh Oleh: Wirduyaningsih, Abdul Karim Munthe, Syukron Akbar, dan Khrisna Adjie Laksana .....	63
7.	Pentingnya Pembentukan Undang-Undang Sekuritisasi Aset Di Era Pembangunan Infrastruktur Oleh: Isabella Leoni Simatupang .....	77
8.	Permasalahan Delegasi Peraturan Perundang-Undangan Untuk Pidana Adat Dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia Oleh: Muhammad Adiguna Bimasakti .....	88
9.	Perlindungan Hukum Terhadap <i>Justice Collabolorator</i> Dalam Perkara Pidana Korupsi Oleh: Tiara Yuda Istiqa .....	96
10.	Perlindungan Hukum Bagi Korban Viktimisasi Berganda Pada Kasus Kekerasan Seksual Dalam Rumah Tangga Oleh: Yosefin Mulyaningtyas dan Nathalina Naibaho .....	110
11.	Bahasa Indonesia Dalam Akta Notaris Dan Pelaksanaan Jabatan Notaris Oleh: Sri Widawati .....	127

12.	Analisa Perma No. 3 Tahun 2017 Dalam Perspektif Lawrence M. Friedman Bagi Perempuan Berhadapan Dengan Hukum Oleh: Gita Ardi Lestari, Christian Gultom, dan Salsabila Surtiwa .....	135
13.	Pemahaman Dan Pemanfaatan Produk Perusahaan Teknologi Di Bidang Hukum Oleh Mahasiswa Hukum Oleh: Handa S. Abidin .....	146
14.	Eksekusi Grosse Akta Pengakuan Utang Cukupkah Hanya Dengan Didasarkan Pada Pasal 224 HIR? Oleh: Disriani Latifah Soroinda .....	154
15.	Identitas Sewa Dalam Pemberian HGB Di Atas HPL Oleh: Lutfi Djoko D .....	163
16.	Pengecualian Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Terhadap Kewenangan Pengadilan Negeri Dalam Penyelesaian Sengketa Arbitrase Oleh: Ira Apriyanti .....	171
17.	Pendaftaran Tanah Wakaf Untuk Tanah Milik Adat Yang Belum Terdaftar Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Wakaf Oleh: Fahrul Fauzi .....	178
18.	DKI Jakarta Dan Kutai Kartanegara (Kajian dari aspek Historis, Geografis, Budaya dan Kependudukan) Oleh: Mutiara Hikmah .....	191
19.	Otonomi Universitas Dan Pengembangan Keilmuan: Suatu Refleksi Oleh: Sulistywoati Irianto .....	203
20.	Penanganan Pengungsi/Pencari Suaka Oleh Pemerintah Daerah Di Indonesia Studi Kasus Di Dki Jaya Oleh: Heru Susetyo .....	217
21.	Wacana Amandemen Kelima Oleh: Qurrata Ayuni .....	229
<b>B. PROFIL PENULIS .....</b>		<b>241</b>

## PARTAI POLITIK DALAM KONGLOMERASI KEKUASAAN

Anna Erliyana<sup>1</sup> & Happy Hayati Helmi<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Partai politik memiliki peran yang sangat signifikan dalam pranata sistem politik. Dinamika kepentingan politik tidak dapat dielakan terutama dalam peralihan kekuasaan di pemerintahan bahkan tidak jarang untuk memperoleh kekuasaan dilakukan berbagai upaya termasuk penyalahgunaan kewenangan, politisasi birokrasi, politisasi partai politik dengan memborong partai untuk mengamankan suara pada pemilu dan mengatur koalisi terstruktur untuk memperkuat basis kekuatan di pemerintahan merupakan mekanisme yang umum digunakan dalam konglomerasi kekuasaan. Metode penelitian yang digunakan penelitian hukum normatif atau doktrinal yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian. Konglomerasi kekuasaan telah mengacaukan sistem politik di Indonesia terutama dalam *check and balance* pada pemerintahan. Penguasaan petinggi partai politik oleh eksekutif melalui rangkap jabatan telah mendegradasi anggota partai politik terpilih di legislatif. Partai politik harus selalu menjaga integritas dan kemandiriannya agar dalam menjalankan fungsi sebagai pranata sistem politik yang diamanahkan konstitusi efektif dan dipercaya kredibilitasnya oleh masyarakat bahkan oleh anggotanya sendiri.

Kata Kunci: Partai Politik, Sistem Politik, Konglomerasi Kekuasaan.

### ABSTRACT

*Political parties have important role in the political system institutions. The dynamics political of interests can't be avoided especially in the struggle for power in government not even rare to obtaining power was carried out various efforts including abuse of power politicization of bureaucracy, politicization of political parties by buying parties to secure votes in elections and organized a structured coalition to strengthen the power base in government is a mechanism commonly used in conglomeration of power. The research method used is normative legal research or doctrinal which by examining legislation library materials or secondary data and legal developments that support in research. The conglomeration of power has upset the political system in Indonesia, especially in the checks and balances of the government. Domination leadership of political parties by executive positions has degraded elected political party members in the legislature. Political parties must always maintain their integrity and independence so that in carrying out their functions as institutions of a political system mandated by an effective constitution and credibility is trusted by the public even by its own members.*

*Key Word: political parties, political system, conglomeration of power.*

---

<sup>1</sup> Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP periode pertama, 2013-20017)

<sup>2</sup> Lawyer Irmanputra Sidin Lawfirm

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Pasca pelaksanaan pemilihan umum serentak pertama 2019, wacana pemisahan pelaksanaan pemilihan umum serentak kedepan terus bergulir karena dianggap pemilu serentak 2019 adalah terumit terutama pada persiapan, anggaran, manajemen penyelenggara, peserta dan pemilih serta kematangan dalam stabilitas politik. Terlebih lagi pemilu serentak Tahun 2019 cukup memberikan duka karena banyaknya penyelenggara pemilu dilapangan jatuh sakit, meninggal dunia sakit hingga pelanggaran HAM pada saat aksi demonstrasi pada 22 Mei-23 Mei 2018. Terdapat banyak catatan dalam pelaksanaan mulai dari proses pembentukan kebijakan, persiapan pelaksanaan hingga pelaksanaan, penyelenggara maupun peserta dalam pemilu.

Pemilihan umum yang damai tanpa adanya kekerasan<sup>3</sup> merupakan cita dari negara yang menganut paham demokrasi, namun bukan berarti alih-alih pemilihan umum yang damai namun pelaksanaan jauh dari jujur dan adil dapat dibenarkan secara hukum<sup>4</sup>, karena prinsipnya adalah pemilihan umum

---

<sup>3</sup> Tirto. Kekerasan terhadap anak pada 21-22 Mei: Dipukul, Disundut, Direndam. Diakses melalui <https://tirto.id/kekerasan-terhadap-anak-pada-21-22-mei-dipukul-disundut-direndam-eeLs>, pada 23 Agustus 2019, Pukul 13.42 WIB. Korban Meninggal Dunia. Kerusuhan 21-23 Mei 2019 di Jakarta. (1) Bachtiar Alamsyah. Usia 32 Tahun. Catatan Medis: luka tembak di lengan membuat faktor dan satu lagi ada peluru yang menyerampt. (2) Abdul Aziz Usia 27 Tahun. Catatan Medis: berdasarkan otopsi, meninggal karena peluru tajam. (3) Adam Nooryan. 19 Tahun. Catatan Medis: Peluru tembus dari punggung kiri ke ketiak kanan. (4) Muhammad Reza. 24 Tahun. Catatan Medis: luka memar dimata kiri, sobek di bibir bagian kiri, luka di dahi sebelah kiri. (5) Harun Al Rasyid. 15 Tahun. Catatan medis: luka tembak dilengan kiri atas menembus dada, lebam dada kanan dan belakang kepala. (6) Farhat Syafero. 31 Tahun. Catatan Medis: luka tembak tulang belikat tembus punggung kiri. (7) Sandro. 31 Tahun. Catatan Medis: tidak ada catatan. (8) Muammad Raihan Fajari. 16 Tahun. Catatan Medis: luka tembak dipelipis bagian atas mata kiri. Berdasarkan hasil autopsi, meninggal karena peluru tajam. (9) Widiyanto Rizky. Ramadhan. 17 Tahun. Catatan medis: luka berbentuk bulat, satu di dada, satu di leher.

<sup>4</sup> Siaran pers Kementerian Kesehatan, jumlah korban sakit dan meninggal tersebut hasil investigasi Kemenkes di 28 provinsi per tanggal 15 Mei 2019. Jumlah petugas pemilu yang meninggal bertambah dari 4 provinsi, yakni Sumatera Utara dengan jumlah petugas meninggal sembilan jiwa; Sulawesi Selatan empat jiwa; Bangka Belitung satu jiwa; dan Sulawesi Barat satu jiwa. Berdasarkan laporan dinas kesehatan di setiap provinsi menunjukkan jumlah petugas Pemilu yang meninggal terbanyak ada di Provinsi Jawa Barat. Berikut datanya: 1. Jawa Barat 177 jiwa 2. Jawa Timur 82 jiwa 3. Jawa Tengah 44 jiwa. 4. Sumatera Barat satu jiwa 5. Bengkulu 7 jiwa 6. Kepulauan Riau empat jiwa 7. Lampung 23 jiwa 8. Sumatera Selatan 25 jiwa 9. Jambi enam jiwa 10. Riau tujuh jiwa 11. Banten 29 jiwa 12. DKI Jakarta 18 jiwa 13. Jawa Barat 177 jiwa 14. Jawa Tengah 44 jiwa 15. Jawa Timur 82 jiwa 16. Yogyakarta 10 jiwa 17. Kalimantan Tengah enam jiwa 18. Kalimantan Timur enam jiwa 19. Kalimantan Selatan delapan jiwa 20. Kalimantan Barat 26 jiwa 21. Bali dua jiwa 22. NTB tujuh jiwa 23. Sulawesi Utara dua jiwa 24. Sulawesi Tenggara enam jiwa 25. Maluku dua jiwa. Penyebab terbanyak kematian di Jawa Barat adalah gagal jantung dengan jumlah 24 jiwa,

dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, jujur dan adil mewujudkan pemerintahan yang adil. Pelaksanaan pemilu yang jujur dan dan adil untuk mewujudkan pemerintahan yang damai dapat dikatakan orientasi utama dari pemilihan umum. Asas pelaksanaan pemilihan umum langsung diamanahkan oleh konstitusi Pasal 22E ayat (1) yang mengatakan Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali dan akumulasi kembali dalam UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU 7/2017) Pasal 2 Pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam suatu pemerintahan demokratis, pemilihan umum dapat dikatakan sebagai wadah atau mekanisme yang disediakan oleh negara untuk bersaing secara sehat dalam perebutan kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif. Pertarungan dalam perebutan kekuasaan ini disediakan bagi antar Parpol dan/atau perseorangan dengan mekanisme pemilihan umum legislatif, dan perebutan kekuasaan antar Parpol dan/atau gabungan Parpol dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dapatlah dikatakan bahwa pertarungan bagi Parpol, perseorangan atau gabungan Parpol dalam negara demokrasi, wadah dan mekanismenya adalah melalui pemilihan umum.

Bagaimana mekanisme ketika pertarungan antar Parpol dan perseorangan dalam perebutan kekuasaan diluar mekanisme pemilu seperti misalnya persaingan menjadi pejabat negara seperti menteri dan pejabat negara setingkat menteri pada pemerintahan dengan alasan agar terciptanya keseimbangan pemerintahan, terlepas dari pengangkatan mereka adalah prerogatif presiden. Seperti yang diketahui perdebatan mengenai kabinet pada pemerintahan menghiasi perdebatan pasca penetapan calon terpilih Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU. Tidak sedikit Parpol yang bersaing untuk mendapatkan kursi-kursi sebagai pejabat negara seperti menteri, ketua MPR, Ketua DPR, Jaksa Agung, hingga jabatan lain setingkat menteri, bahkan tidak kalah penting lagi Parpol yang bersaing bukanlah setingkat anggota Parpol melainkan petinggi pada Parpol.

Dinamika kepentingan politik pada suatu negara demokrasi memang tidak dapat dielakan dalam perebutan kekuasaan di pemerintahan bahkan tidak menutup kemungkinan untuk memperoleh kekuasaan dengan menggunakan penyalahgunaan kekuasaan. Hal ini bukan tanpa dasar, apabila melihat undang-undang pemilu, undang-undang aparatur sipil negara, undang-undang

---

begitupun di Jawa Timur yang jumlahnya 11 jiwa. Berbeda dengan Jawa Tengah, penyebab kematian terbanyak di sana adalah infarct myocard sebanyak tiga jiwa. Penyakit lainnya berupa koma hepaticum, stroke, respiratory failure, hipertensi emergency, meningitis, sepsis, asma, diabetes melitus, gagal ginjal, TBC, kegagalan multi organ, dan satu lagi disebabkan oleh kecelakaan. Sementara untuk petugas Pemilu sakit yang mencapai 11.239 disebabkan sembilan jenis penyakit, yakni Hipertensi Emergency, Diabetes, Asma, Dispepsia, Gastritis, infeksi saluran kemih, typhoid, syncope, dan stroke. Secara kumulatif, usia petugas yang sakit paling banyak berkisar antara 30-39 tahun. Diakses melalui Kompas.com. "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>. Pada 23 Agustus 2019. Pukul 14.27 WIB.

administrasi negara dan beberapa undang-undang lainnya memuat beberapa pasal berkenaan larangan dan pencegahan penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan kekuasaan, politisasi birokrasi, politisasi parpol dengan memborong partai untuk mengamankan suara pada pemilu dan mengatur koalisi terstruktur untuk memperkuat basis kekuatan di pemerintahan merupakan mekanisme yang umum digunakan dalam konglomerasi kekuasaan. Mekanisme seperti ini sudah pernah terjadi satu diantaranya daerah Banten yang dikenal dengan “Dinasti Ratu Atut” yang berujung pada putusan Mahkamah Konstitusi nomor 33/PUU-XIII/2015. Mekanisme demikian tidak hanya untuk membangun dinasti politik saja, melainkan juga dapat digunakan dalam membangun konglomerasi kekuasaan dalam pemerintahan dengan alasan menjaga keseimbangan pemerintahan.

Menjaga keseimbangan dalam pemerintahan baik eksekutif dan legislatif hasil pemilihan umum adalah suatu keharusan. Namun dalam memperoleh keseimbangan tersebut haruslah berdasarkan atas sistem dan tatanan hukum dan etika yang benar, karena ketika upaya mewujudkan suatu keseimbangan dengan cara-cara yang menyimpang dari sistem, tatanan hukum dan etika, maka dapat dipastikan keseimbangan tersebut hanyalah sebuah fatamorgana. Konglomerasi kekuasaan yang tersistematis terbungkus koalisi sebagai upaya untuk mewujudkan keseimbangan dalam pemerintahan dengan tujuan agar pemerintahan tersebut berjalan tanpa hambatan saat ini dapat dilihat ketika eksekutif didukung penuh oleh mayoritas legislatif diparlemen tanpa adanya perdebatan hukum atau politik cara dengan merangkul dan menguasai petinggi Parpol, menjadikan petinggi-petinggi tersebut sebagai pembantu pemerintahan di eksekutif serta goyahnya partai oposisi dipemerintahan. Namun apakah dapat dikatakan suatu negara adalah suatu negara demokrasi ketika implementasi *check and balance* dari eksekutif dengan legislatif tidak maksimal?

2. Berdasarkan latar belakang diatas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:
  - a) Bagaimana peran partai politik dalam pemerintahan?
  - b) Bagaimana korelasi partai politik dalam konglomerasi kekuasaan?
3. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:
  - a) Menganalisa peran Parpol dalam Pemerintahan
  - b) Mengetahui korelasi Parpol dalam konglomerasi kekuasaan

#### 4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penelitian hukum normatif atau doktrinal. Penelitian doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan<sup>5</sup>. Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2011. Hal. 32.

yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain<sup>6</sup>. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder serta perkembangan hukum yang menunjang penelitian.

## **BAB II PEMBAHASAN**

### **1. PERAN PARTAI POLITIK DALAM PEMERINTAHAN**

Pada dasarnya Parpol adalah sebuah wadah dan sarana bagi warga negara untuk memperjuangkan haknya secara berkelompok demi kemajuan masyarakat, bangsa dan negaranya. Umumnya Parpol berfungsi ketika proses pergantian pemerintahan, namun peran Parpol sebenarnya bukan hanya sebagai peserta pemilu melainkan juga pengawasan terhadap kandidat yang mewakilinya di pemerintahan. Dengan fungsi dasar untuk mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengarahkannya pada kepentingan bersama, dan merancangannya dalam bentuk legislasi dan kebijakan, sehingga menjadi sebuah agenda yang bisa mendapatkan dukungan rakyat di saat pemilihan umum<sup>7</sup>. Dengan katalain parpol merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi modern karena keterwakilan rakyat ini dilimpahkan keberadaannya ditangan Parpol, yang hakekatnya pengejawatahan dari demokrasi itu sendiri.

Berdasarkan konstitusi Parpol dapat ditinjau dari dua aspek<sup>8</sup>, pertama pelembagaan dari kebebasan warga negara untuk berserikat dan berkumpul<sup>9</sup>, kedua sebagai komponen formal sistem politik. Sebagai pelembagaan dan komponen formal sistem politik dalam konstitusi dengan jelas mengatakan peran Parpol yaitu Pasal 22 E ayat (3), Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945. Disebutnya Parpol dalam konstitusi, maka Parpol telah menjadi lembaga dan menjadi bagian dari pelaksana pranata UUD NRI 1945. Peran dan fungsi Parpol berhubungan dengan lembaga DPR dalam pengisian keanggotaannya melalui pemilihan umum, dan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya secara bersamaan mangkat, berhenti dan diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersamaan. Parpol menjadi komponen demokrasi perwakilan yang dasarnya adalah suara mayoritas, dan menjadi bagian mekanisme untuk menuju terpilihnya calon-calon anggota DPR atas dasar perolehan suara mayoritas, seleksi dengan dasar perolehan suara mayoritas ini menjadi tidak dapat terhindarkan karena yang

---

<sup>6</sup> Soekanto, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-8. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. Hal. 14.

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 Tentang Parpol (UU Parpol), Pasal 1 angka 1 mengatakan bahwa “Parpol adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

<sup>8</sup> Disenting opinion Harjono dalam perkara 20/PUU-I/2003 tertanggal 29 Juni 2004. Hal 14.

<sup>9</sup> Pasal 28 E ayat (3) UUD NRI 1945

akan dibentuk adalah sebuah lembaga perwakilan yang tentunya jumlah keanggotaannya terbatas. Karena seleksi DPR melalui Parpol, maka menjadi sangat beralasan bahwa untuk mendapatkan suara yang cukup signifikan disyaratkan kepada Parpol peserta pemilu memenuhi kriteria tertentu yang mencerminkan adanya dukungan yang cukup dari warga negara dalam menempatkan wakil partai di lembaga perwakilan.

Bukan hanya sebagai pelembagaan dan komponen formal sistem politik, Parpol juga memiliki peran yang signifikan dalam proses dan perjalanan pemerintahan yaitu fungsi pengawasan terhadap legislatif, yang mana apabila menurut partai patut untuk diberhentikan atas permintaan Parpol, ditarik keanggotaannya sebagai anggota oleh Parpol atau berpindah Parpol berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)<sup>10</sup>. Umumnya mekanisme seperti ini disebut sebagai "*recall*" yang tujuan secara internal oleh Parpol dan eksternal oleh konstituen, yang pada gilirannya diharapkan dapat lebih meningkatkan kinerja, akuntabilitas, dan integritas wakil-wakil rakyat. Setiap anggota DPR yang mewakili Parpol harus memiliki integritas yang baik pula, dan pada gilirannya harus memberikan pertanggungjawaban (akuntabilitas) sampai sejauh mana komitmen dan kinerjanya. Anggota DPR diusulkan oleh partai tertentu, dengan demikian merupakan representasi Parpol di DPR.

Dalam rangka menegakkan otoritas dan integritas Parpol, maka Parpol dapat mengusulkan kepada Pimpinan DPR untuk memberhentikan (*recall*) anggota partai politik yang menjadi anggota DPR, karena dianggap melanggar AD/ART. Lembaga *recall* bertujuan untuk melaksanakan pengawasan (kontrol) terhadap anggota Parpol yang menjadi anggota DPR dan hak *recall* tidak bertentangan dengan UUD, meskipun yang rekrutmennya diperoleh melalui Pemilu yang pesertanya adalah Parpol, sejatinya merupakan konfigurasi dari suatu representasi politik dari seluruh masyarakat yang ada di Indonesia dan di dalam suatu daerah dan waktu tertentu terhadap figur tokoh politik secara individual namun ketika terbukti melanggar AD/ART Parpol yang berdampak

---

<sup>10</sup> Mekanisme recall dalam hal pemberhentian atau Pergantian Antar Waktu (PAW) dalam UU MD3 terhadap DPR dan DPRD tidak memiliki perbedaan yang spesifik. seperti misalnya dalam pemberhentian antar waktu anggota DPR dalam Pasal 239 huruf c UUMD3, disana disebutkan dalam ayat (2) huruf d, huruf g, dan huruf h bahwa Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila: d. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; g. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau h. menjadi anggota partai politik lain. Terhadap pemberhentian sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam hal anggota partai politik diberhentikan oleh partai politiknya diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan yang bersangkutan mengajukan keberatan melalui pengadilan, pemberhentiannya sah setelah adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 241 ayat (1) UU MD3 jo penjelasan Pasal 239 ayat (2) huruf g UU MD3). Hal ini mutatis mutandis dengan pemberhentian DPRD ataupun proses PAW DPRD.

pada kinerja sebagai legislatif maka dalam fungsi pengawasan dan pertanggungjawab Parpol berwenang memberhentikan (*recall*).

Satu diantara upaya dalam rangka memberdayakan Parpol adalah dengan memberikan hak atau kewenangan kepada Parpol untuk menjatuhkan tindakan dalam menegakkan disiplin terhadap para anggotanya, agar anggota bersikap dan bertindak tidak menyimpang, apalagi bertentangan dengan AD/ART, serta kebijaksanaan, dan program kerja yang digariskan oleh Parpol yang bersangkutan. Hal ini adalah konsekuensi logis dari seseorang yang menjadi anggota suatu organisasi, dalam hal ini organisasi Parpol. Penegakan disiplin partai sangat menentukan dalam mewujudkan program kerja partai yang telah ditawarkan oleh Parpol tersebut dalam kampanye pemilihan umum. Selain itu, disiplin partai juga sangat diperlukan dalam membangun dan memantapkan tradisi partai.

Jika Parpol tidak diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi (tindakan) terhadap anggotanya yang menyimpang dari AD/ART dan kebijaksanaan partai, maka anggota partai bebas untuk berbuat semena-mena. Misalnya, setelah anggota tersebut terpilih menjadi anggota legislatif, maka ia akan menjadi "kader loncat pagar" atau "kader kutu loncat" dengan berpindah atau bergabung ke partai lain atau bahkan membentuk partai baru tanpa perlu merasa takut akan risiko adanya sanksi pemberhentian dari keanggotaan Parpol yang diikuti dengan pengusulan oleh Parpol tersebut untuk diadakan penggantian antarwaktu (PAW). Padahal, Parpol kelak yang mengantarkannya menjadi anggota badan legislatif. Lazimnya, kader loncat pagar" seperti itu berkilah bahwa setelah menjadi anggota badan perwakilan rakyat, ia merasa mewakili rakyat secara langsung bukan lagi mewakili Parpol. Dengan demikian, terdapat kewajiban untuk memperjuangkan kebijaksanaan dan program Parpol berakhir setelah ia menjadi anggota badan perwakilan rakyat digantikan dengan kewajiban mewakili kepentingan rakyat. Kebijaksanaan dan program kerja Parpol yang telah ditawarkannya dalam kampanye menjelang Pemilu wajib dilaksanakan oleh Parpol melalui anggota badan perwakilan rakyat yang terpilih melalui pencalonan partai. Jika anggota terpilih kemudian menyimpang dari kebijaksanaan Parpol, adalah wajar dan proporsional jika Parpol itu memberhENTIKANNYA dari keanggotaan partai yang diikuti dengan pengusulan PAW.

Parpol harus dilindungi dari ulah kader-kadernya yang menyimpang dari platform yang telah disetujui dan tidak disiplin. Disiplin partai harus ditegakkan untuk menciptakan kekompakan (*cohesiveness*) di dalam partai, sehingga partai dapat menjalankan fungsi dan membangun tradisinya dengan baik. Disiplin partai, termasuk tindakan yang diperlukan, wajib dipahami, dihormati, dan ditegakkan oleh seluruh anggota partai. Sebab, walaupun pada awalnya partai itu dibentuk berdasarkan konsensus antara individu (anggota) sehingga tampak seolah-olah sebagai hubungan hukum privat, tetapi Parpol sebagai infrastruktur politik berfungsi di dalam hubungan hukum publik (*ketatanegaraan*). Masuknya seseorang menjadi anggota Parpol merupakan suatu pilihan sukarela dari tawaran yang bersifat umum dari Parpol kepada masyarakat. Dengan demikian, ketika seseorang menjadi anggota Parpol, berarti ia secara sukarela (*vrijewillige*) telah bersedia mematuhi segala aturan dan kebijaksanaan Parpol tersebut,

termasuk kesukarelaan untuk menerima sanksi jika suatu saat tindakannya bertentangan dengan aturan dan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh Parpol. Kewenangan besar paprpol seperti ini sebagai konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 yang memberikan peran signifikan kepada Parpol dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (3)<sup>11</sup>.

## **2. PARTAI POLITIK DALAM KONGLOMERASI KEKUASAAN**

Secara terminologis, cita politik Indonesia menolak konglomerasi kekuasaan baik dalam pengertian politik maupun ekonomi sehingga terapan daulat rakyat sebagai poin dari kerakyatan dan “kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi sistem partai diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi cita keadilan dan demokrasi dan kesejahteraan rakyat mengingat Parpol merupakan suatu wadah aspirasi dari kelompok dan atau golongan ideologis yang berbeda-beda. Konstitusi juga tidak menginginkan adanya suatu konglomerasi kekuasaan<sup>12</sup> melainkan adanya pemerintahan yang saling mengawasi. Meskipun konstitusi membenarkan adanya suatu koalisi atau gabungan Parpol yang dimuat dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 jo Pasal 1 angka 27 angka 28, dan Pasal 221 UU 7/2017 yang mengatakan bahwa “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Parpol atau gabungan Parpol peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*”

Mekanisme penggabungan (koalisi) Parpol tersebut tidak lain adalah sebagai upaya pemenuhan ketentuan *threshold* atau ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU 7/2017 yang mengatakan bahwa “*Pasangan Calon diusulkan oleh Parpol atau Gabungan Parpol Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.*” Bukan hanya koalisi, konstitusi juga membenarkan adanya konsolidasi bagi Parpol koalisi untuk membentuk suatu kontrak politik, namun bukanlah suatu upaya tersistematis dan terintegrasi untuk memusatkan kekuasaan pada satu kekuasaan<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010 Pertimbangan hukum paragraf [3.17.5]. Hal. 46

<sup>12</sup> Syamsuddin Haris. *Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. 2014. Hal. 5. Pemikiran Hatta tentang “negara pengurus” barabgkali merupakan gagasan orisinal pertama tentang perlunya pembagian dan distribusi kekuasaan di dalam negara agar Indonesia yang hendak di dirikan merupakan negara demokrasi bukan suatu “konglomerasi Kekuasaan”, yang mana demokrasi yang dibangun adalah berdasarkan atas dasar kehendak rakyat secara kolektif. Orientasi demokrasi yang dibayangkan dan tergambarkan dalam pembukaan UUD NRI 1945 adalah sebuah demokrasi yang juga menjanjikan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi rakyat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa cita politik Indonesia menolak demokrasi politik yang tidak terkait dengan agenda keadilan dan kesejahteraan rakyat melainkan secara terminologi menolak adanya konglomerasi kekuasaan.

<sup>13</sup> Koalisi –kelompok, Tujuan koalisi: Konsolidasi - mekanisme, contoh: pemerintah terpilih (koalisi pemerintahan) melakukan konsolidasi dalam mewujudkan

Dalam praktik sistem politik, koalisi bukan hanya sekedar mekanisme pemenuhan ambang batas pencalonan melainkan juga sebagai suatu strategi atau rekayasa bersifat institusional bagi presiden (eksekutif) menguatkan dukungan dilegislatif untuk memaksimalkan efektifitas kerja pemerintahan hasil pemilu. Ketika tujuan dari koalisi adalah terciptanya stabilitas pemerintahan, maka cita negara kesejahteraan akan terwujud, namun ketika tujuan dari koalisi dan konsolidasi Parpol adalah mendominasi kekuasaan diparlemen agar program pemerintah berkuasa tidak terhalangi baik memihak kepada rakyat ataupun tidak maka hal ini sudah terjadi suatu konglomerasi kekuasaan yang melahirkan pemerintahan otoriter<sup>14</sup>. Megantisipasi agar tidak terjadinya pemerintahan otoriter karena adanya konglomerasi kekuasaan maka partai oposisi memiliki peran sebagai penyeimbang<sup>15</sup>, mengawasi<sup>16</sup> atau control, stimulus<sup>17</sup> persaingan terhadap partai koalisi.

---

konglomerasi kekuasaan.konglomerasi? menyatukan dalam bentuk group yang dibatasi minimal anggota group berdasarkan kesamaan sektor dan jenis, apabila ditubulasi dengan partai politik, maka jenis dan sektor partai dibedakan berdasarkan ideologi partai. "Semakin kuat koalisi pendukung pemerintah di DPR, akan semakin bagus bagi eksekutif. Sehingga dari awal, pemerintah bisa langsung menjalankan program kerjanya,". Gambaran: Ketika koalisi di legislatif dipegang oleh mayoritas partai pengusung eksekutif dan lingkup kabinet dipegang oleh partai pengusung, yang notabene mendukung eksekutif maka apakah *checkand balance* efektif dan apakah dapat dikatakan bukan suatu pemerintahan yang otoriter?

<sup>14</sup> Prof. Dr. Moh. Mahfud MD. Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Moh. Mahfud MD Hukum Tak Kunjung Tegak. PT. Citra Aditya Bakti Cetakan ke-I. Bandung. 2007. Hal. 42. Koalisi Bumerang. Koalisi Kebangsaan itu dulunya digagas untuk membangun konglomerasi kekuasaan di legislatif dan eksekutif. Yang bisa dibaca dari pernyataan-pernyataan terbuka tokoh-tokoh koalisi itu itu adalah keinginan memenangkan pasangan Mega-Hasyim, yang kemudian akan didukung oleh penguasaan atas parlemen melalui koalisi kebangsaan. Meminjam ungkapan Hasyim Muzadi ketika itu, presiden nantinya harus "kuat di bawah" dan "kuat di atas". Kuat di bawah karena dipilih oleh rakyat, dan kuat di atas karena didukung oleh kekuatan parlemen yang besar yang selalu bersamanya. Pemerintah, kata Hasyim, tak akan bisa bekerja jika dukungannya di parlemen lemah, meskipun mendapat dukungan kuat dari rakyat melalui pemilihan langsung. Koalisi Kebangsaan dibentuk agar pemerintahan Mega-Hasyim (yang diharapkan terpilih ketika itu) bisa selalu didukung oleh parlemen.

<sup>15</sup> LIPI. Firman Noor. Oposisi dalam kehidupan demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia. 2016. Hal 5. Makna penyeimbang secara substansi dapat berarti adanya kekuatan di luar pemerintah yang memberikan alternatif pikiran atau sikap dan menyebabkan keseimbangan agar pemerintah tidak terlalu jauh dari kepentingan mayoritas rakyat. Makna utama penyeimbang ini mengingat ada kalanya pemerintah yang terpilih secara demokratis akhirnya jatuh menjadi pemerintahan yang melawan kehendak rakyat.

<sup>16</sup> *Ibid.* menjaga agar alternatif kebijakan dapat disuarakan. Oposisi akan memungkinkan munculnya lebih banyak pilihan kebijakan atau alternatif penyempurnaan atas kebijakan pemerintah. Hal ini sejalan dengan kenyataan bahwa tidak ada satu pun pemerintahan yang tak luput dari kesalahan. Pemerintahan yang dipimpin oleh mereka yang terbaik sekalipun tetap membutuhkan dukungan tidak langsung dari kelompok oposisi untuk dapat lebih menangkap aspirasi dan kepentingan rakyat. Kemandulan oposisi, dengan demikian, adalah keterbatasan opsi bagi tegaknya

Peran Parpol dalam negara demokrasi sangat berpengaruh, sebagai contoh ketika parpol memiliki hak *recall* tidak lain karena konsekuensi dari ketentuan UUD 1945 yang memang memberikan peran signifikan kepada Parpol dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (3), oleh karena itu kemandirian dan integritas parpol disini sangat perlukan. Dalam menjaga kepastian hukum terhadap integritas legislatif yang tidak dapat dilepaskan dari kontrol Parpol pengusungnya, petinggi parpol yang memegang kebijakan internal parpol dan kewenangan yang lebih dominan dibandingkan dengan posisi atau jabatan lain tidak seharusnya rangkap jabatan dalam sistem pemerintahan eksekutif terutama sebagai pejabat negara seperti menteri atau setingkat menteri. Terlepas dari Parpol termasuk sebagai organisasi yang mendapatkan pembiayaan dalam bentuk bantuan yang bersumber dari APBN dan/atau APBD<sup>18</sup>.

Rangkap jabatan antara jabatan pimpinan parpol dan pejabat negara (pejabat politik) telah lama dikeluhkan, karena rangkap jabatan dengan pola seperti ini kerap dijadikan mesin politik, mesin dana bagi kepentingan partai atau kelompoknya sendiri atau bahkan mendegradasi kepentingan di legislatif. Bukan tidak mungkin perbedaan pendapat antara anggota DPR dengan pemerintah yang pada akhirnya kehilangan haknya atau bahkan kehilangan keanggotaan sebagai anggota DPR. seperti misalnya dalam perkara 151/PUU-VII/2009 yang notabene pemohon dalam perkara tersebut adalah seorang anggota legislatif<sup>19</sup> yang merasa dirugikan karena adanya rangkap jabatan petinggi parpol di kementerian, perkara 38/PUU-VIII/2010 yang menguji UU Susduk karena tidak terima diberhentikan dengan alasan *recall*.

---

aspirasi rakyat yang, manakala berjalan dalam waktu lama, dapat memunculkan pembusukan pemerintah sebagaimana yang terjadi di Myanmar era junta militer ataupun Indonesia era Orde Baru. Dengan kata lain, oposisi dibutuhkan agar sebuah kebijakan yang lebih komprehensif dapat tercipta dan kesalahan dapat diminimalkan.

<sup>17</sup> *Ibid.* stimulus persaingan yang sehat di antara para elite politik dan pemerintahan. Sebuah pemerintahan akan mengalami stagnasi, bahkan kemunduran, bila tidak mendapatkan tantangan dari pihak-pihak yang kompeten dan mampu menunjukkan kepada masyarakat tentang adanya kebijakan-kebijakan lain yang lebih masuk akal ketimbang kebijakan pemerintah. Adanya oposisi akan membuat pemerintah yang berkuasa terjaga dan menyadari ada pihak lain yang bisa saja memberikan tawaran kebijakan yang lebih baik dan pada gilirannya berpotensi menggugah citra positif pemerintah di mata masyarakat. Oposisi, oleh karena itu, diperlukan pemerintah sebagai stimulus untuk meningkatkan kinerja dan mempertahankan citra baiknya di mata masyarakat. Dalam situasi ini, muncullah situasi kompetisi yang sehat antara pemerintah dan oposisi menuju perbaikan demi perbaikan.

<sup>18</sup> Pasal 34 ayat (1) UU 2/2008

<sup>19</sup> Hj. Lily Chadidjah Wahid, agama Islam, pekerjaan/jabatan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Fungsionaris Dewan Pengurus Pusat Partai Kebangkitan Bangsa (DPP-PKB)

## **BAB III PENUTUP**

### **KESIMPULAN**

1. Partai politik sebagai pranata dalam sistem politik Indonesia seharusnya memiliki integritas dan kemandirian terutama dalam fungsi pengawasan terhadap anggota parpol yang menjadi anggota legislatif;
2. Konglomerasi kekuasaan telah mengacaukan sistem politik di Indonesia terutama dalam *check and balance* pada pemerintahan. Keterlibatan petinggi parpol dalam pemerintahan eksekutif dengan katalain rangkap jabatan telah mendegradasi anggota legislatif terpilih yang notabene tidak dapat lepas dari kepentingan parpol.

### **SARAN**

Partai politik harus menjaga integritas dan kemandirian dalam menjalankan fungsi pranata sistem politik yang diamanahkan konstitusi. Kemandirian parpol akan sangat tidak profesional ketika petinggi parpol menjabat sebagai pejabat negara kementerian atau setingkat kementerian yang secara tidak langsung dapat mendegradasi anggota legislatif di parlemen. Sebagai petinggi partai seyogyanya memberikan contoh dan tauladan kepada kader-kader yang dibimbing sehingga kepercayaan bukan hanya masyarakat saja menalinkan dari juga terdapat di internal parpol.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku:**

- Moh. Mahfud MD. Tebaran Gagasan Otentik Prof. Dr. Moh. Mahfud MD dalam Hukum Tak Kunjung Tegak. PT. Citra Aditya Bakti Cetakan ke-I. Bandung. 2007.
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2011.
- Soekanto, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif. Cetakan ke-8. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004.
- Syamsuddin Haris. Masalah-Masalah Demokrasi dan Kebangsaan Era Reformasi. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta. 2014.

#### **Jurnal/penelitian hukum:**

- Firman Noor. Oposisi dalam kehidupan demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia. 2016. LIPI.

#### **Peraturan Perundang-undangan:**

- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945  
\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik  
\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas  
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

**Putusan Pengadilan:**

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 151/PUU-VII/2009
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VIII/2010
- Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 33/PUU-XIII/2015.

**Artikel:**

- Tirto. Kekerasan terhadap anak pada 21-22 Mei: Dipukul, Disundut, Direndam. Diakses melalui <https://tirto.id/kekerasan-terhadap-anak-pada-21-22-mei-dipukul-disundut-direndam-eeLs>, pada 23 Agustus 2019, Pukul 13.42 WIB.
- Siaran pers Kementerian Kesehatan, jumlah korban sakit dan meninggal tersebut hasil investigasi Kemenkes di 28 provinsi per tanggal 15 Mei 2019. Diakses melalui Kompas.com. "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>. Pada 23 Agustus 2019. Pukul 14.27 WIB.

## **PERSOALAN PENDAHULUAN DALAM HUKUM KELUARGA DENGAN UNSUR ASING**

**Tiurma M. Pitta Allagan**

### **ABSTRAK**

Persoalan pendahuluan merupakan salah satu teori dalam Hukum Perdata Internasional (“HPI”) Indonesia yang dibicarakan dalam menyelesaikan perkara perdata yang memiliki unsur asing. Namun tidak semua persoalan mula-mula yang dihadapi sang Hakim dalam menyelesaikan perkara HPI dapat dikategorikan sebagai Persoalan Pendahuluan. Tulisan ini akan membahas dan menerangkan pemakaian persoalan pendahuluan dalam persoalan-persoalan HPI dalam bidang hukum keluarga.

Kata kunci: Persoalan pendahuluan, Hukum Keluarga dengan unsur asing, Hukum Perdata Internasional.

### **Pendahuluan**

Persoalan Pendahuluan dalam bahasa asing disebut juga sebagai “*Vorfrage, Inzidentfrage*” (Jerman), “*questionprealable, preliminaireincidenteouprejudicielle* (Perancis)”, “*preliminary, subsequental, incident question*” (Inggris), oleh Chesire. Teori ini merupakan bagian yang sangat erat dengan Teori Kualifikasi<sup>1</sup> dan Teori Renvoi<sup>2</sup> dan Teori Hak-Hak yang Diperoleh<sup>3</sup>.

Persoalan Pendahuluan adalah suatu persoalan yang harus dipecahkan terlebih dahulu oleh seorang hakim di suatu negara sebelum menyelesaikan

---

<sup>1</sup> Kualifikasi merupakan penyalinan fakta-fakta sehari-hari ke dalam istilah-istilah hukum (*Classification of Facts* yang merupakan Kualifikasi Primer atau *Primary Qualification*) dan kemudian menentukan hukum yang berlaku ataupun ketentuan-ketentuan atau kaedah-kaedah hukum yang terdapat pengertian-pengertian hukum tersebut (*Classification of Rules of Law* yang merupakan Kualifikasi Sekunder atau *SecondaryQualification*). Lihat Kegiatan Belajar 4 dari Modul 4 Hukum Perdata Internasional ini, juga Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian II, Buku ketiga*, Ed.2 (Bandung: Eresco, 1988), hal.166-167. Bandingkan dengan Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional, Buku Kesatu*, Ed.4(Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal.68-69.

<sup>2</sup> Renvoi merupakan penunjukkan kembali terhadap hukum yang telah ditunjuk untuk diberlakukan, dimana persoalan ini muncul sebagai akibat dari pertemuan antara Prinsip Nasionalitas dan Prinsip Domisili. Lihat Kegiatan Belajar 1, 2 dan 3 dari Modul 2 Hukum Perdata Internasional ini, juga Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian Kedua, Buku ketiga*, Ed.2 (Bandung: Eresco, 1988), hal.2-3. Nussbaum menyebutkan Renvoi dan Kualifikasi sebagai “*a rival to qualification and renvoi in conceptualistic inquiry*” hal.104.

<sup>3</sup> Hak-hak Yang Diperoleh atau menurut Wirjono Projodikoro disebut sebagai Pelanjutan Keadaan Hukum yang merupakan perlindungan atau pelanjutan keadaan hukum atas hak-hak yang telah diperoleh berdasarkan hukum yang berlaku sebelumnya. Lihat Kegiatan Belajar 1 dari Modul 8 Hukum Perdata Internasional ini, juga Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian Keempat, Buku Kelima*, Ed.2 (Bandung: Alumni, 1992), hal.258-260.

suatu Persoalan Pokok (*Hauptfrage*). Persoalan Pendahuluan ini harus diselesaikan terlebih dahulu karena hasil keputusan akhir Persoalan Pokok yang akan dikeluarkan oleh hakim tersebut sangat tergantung dari Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini.

Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) yang harus dipecahkan terlebih dahulu ini tampil ke depan jika dalam suatu Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) yang diajukan ke hadapan hakim *telah menjadi pasti* hukum manakah yang harus dipergunakan dalam menyelesaikan Persoalan Pokok ini. Hukum yang dipastikan ini bukan merupakan hukum sang hakim sendiri (*lexfori*). Pengertian-pengertian dalam HPI hukum asing ternyata membawa hasil yang berbeda jika dibandingkan dengan hukum sang hakim (*lexfori*). Secara materiilpun pengertian dalam kedua sistem hukum yang sedang dipertautkan berdasarkan Titik Taut Primer ini ternyata berlainan isinya.

Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) timbul apabila keputusan tentang suatu Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) tergantung pada keabsahan atau tidak sahnya, atau isinya, suatu hubungan hukum lain yang terjadinya mendahului Persoalan Pokok.

Lemaire merumuskan bahwa Persoalan Pendahuluan yang harus dibedakan dari bagian persoalan pokok (*nevenvraag*). Menurut beliau, Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) adalah persoalan HPI mengenai penentuan “hukum materiil yang harus dipergunakan/berlaku” atas suatu hubungan hukum yang dalam peristiwa dimana terlihat sebagai suatu persoalan yang menjadi bagian dari keputusan hakim mengenai pokok perkara -- walaupun dalam sistem HPI dari forum sang hakim, Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini sebenarnya berdiri sendiri.<sup>4</sup>

Menurut Lemaire, Persoalan Pendahuluan adalah persoalan HPI mengenai Hukum Materil manakah yang harus dipergunakan atas suatu hubungan hukum, yang dalam peristiwa tertentu nampak sebagai bagian dari keputusan hukum mengenai Persoalan Pokok (*Hauptfrage*), walaupun dalam sistem hukum HPI dari sang hakim atau dari forum, hal ini merupakan suatu persoalan yang berdiri sendiri (*zelfstandig*). Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) timbul bila keputusan tentang suatu persoalan hukum (*Hauptfrage*) tergantung daripada ketentuan tentang sah tidaknya, atau dari isi sesuatu hubungan hukum lain.

Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini disebutkan sebagai persoalan yang “Lebih Dahulu” dan “Belakangan”.<sup>5</sup> Disebutkan sebagai “Lebih Dahulu” karena persoalan hukum (yang merupakan Persoalan Pendahuluan) ini merupakan persoalan yang harus dijawab terlebih dahulu oleh sang Hakim. Jawaban atas Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini menjadi sangat penting karena jawaban atas Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) tergantung dari Persoalan Pendahuluan. Disebutkan sebagai “Belakangan” karena persoalan hukum ini (yang merupakan Persoalan Pendahuluan) harus dipecahkan “Belakangan” jika kita melihat saat-saat timbulnya persoalan untuk dipertimbangkan.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Lihat Catatan Kaki No.14 dari Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian II, Buku ketiga*, Ed.2 (Bandung: Eresco, 1988), hal.5.

Suatu persoalan hukum merupakan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) apabila memenuhi tiga syarat yang bersifat kumulatif, yaitu:<sup>6</sup> (1) Dalam persoalan HPI yang bersangkutan harus dinyatakan berlakunya Hukum Asing; (2) HPI Asing yang bersangkutan hasilnya akan berbeda apabila diterapkan HPI Forum Sang Hakim; (3) Kaidah-kaidah Materil dari dua stelsel hukum tersebut berbeda pula.

**1. Persoalan Pendahuluan dalam Hukum Keluarga dengan Unsur Asing**  
Sebagai contoh dapat diajukan beberapa kasus untuk menjelaskan hubungan antara Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*).

**1.1. Kasus Pewarisan Janda Yunani<sup>7</sup>**

Seorang pria berkebangsaan Yunani telah meninggal di Indonesia. Ia meninggalkan beberapa harta yang dapat diwariskan. Sebelum meninggal pria Yunani ini telah menikah dengan seorang wanita bukan Yunani. Perkawinan mereka dilakukan bukan di Yunani, melainkan di Indonesia. Pelaksanaan perkawinan tersebut dilaksanakan di hadapan pegawai Kantor Catatan Sipil di Indonesia. Ketika Hakim menyelesaikan perkara ini, maka sang hakim akan melihat sebagai berikut:

1. Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dari kasus tersebut adalah mengenai persoalan pewarisan. Hukum yang dipakai untuk menyelesaikan dalam kasus pewarisan ini adalah Hukum Yunani. Penunjukkan atas hukum Yunani ini sesuai dengan prinsip HPI yaitu “hukum yang mengatur pewaris adalah Hukum sang Pewaris”. Dalam persoalan ini pemakaian Hukum Yunani ini berbeda dengan hukum sang hakim Indonesia.
2. Pertanyaan berikutnya adalah siapakah yang merupakan ahli waris yang sah dari pria Yunani ini. Apakah Janda dari pria Yunani ini merupakan ahli waris yang sah? Maka untuk menentukan hal ini perlu dilihat apakah perkawinan mereka yang terdahulu merupakan perkawinan yang sah. Menurut hukum Yunani, perkawinan perdata yang dilaksanakan di hadapan pegawai catatan sipil yang tidak dilangsungkan di dalam gereja adalah tidak sah menurut hukum Yunani. Perkawinan para mempelai seharusnya dilakukan di gereja. Oleh karena itu, perkawinan mereka dianggap tidak sah dan karenanya Janda Yunani tersebut bukanlah merupakan ahli waris dan karenanya ia tidak akan beroleh hak apapun dari harta peninggalan si Pewaris Yunani ini.

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 27.

<sup>7</sup> Lebih lanjut lihat pembahasan butir “Perkawinan bukan gerejani janda Yunani”, Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian 5, Buku Keenam*, Ed. Ke-2, (Bandung: Alumni, 2007), hal.7.

Jika dipakai hukum Indonesia yang merupakan hukum sang hakim (*lex fori*) untuk menilai perkawinan ini, maka perkawinan tersebut merupakan perkawinan yang sah. Menurut hukum Indonesia, perkawinan yang dilaksanakan hadapan pegawai Catatan Sipil dan tidak dilaksanakan di gereja merupakan perkawinan yang sah. Dengan demikian maka Janda Yunani tersebut merupakan ahli waris dan karenanya ia berhak atas harta peninggalan si Pewaris Yunani ini.

Dari contoh di atas dapat diuraikan satu persatu bahwa persoalan warisan Pria Yunani ini merupakan Persoalan Pokok (*Hauptfrage*). Sedangkan pertanyaan mengenai sah atau tidaknya perkawinan yang telah dilaksanakan oleh Pria Yunani (sang pewaris) dan istrinya merupakan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*). Persoalan perkawinan yang menentukan status Janda Yunani ini terlebih dahulu harus diselesaikan sebelum dapat diambil keputusan mengenai hak warisan bagi yang bersangkutan.

Kedua persoalan tersebut di atas yaitu (a) persoalan perkawinan yang merupakan Persoalan Pendahuluan dan (b) persoalan pernikahan yang merupakan Persoalan Pokok merupakan persoalan yang berdiri-sendiri. Terhadap persoalan pokok telah jelas dan pasti bahwa hukum yang dipergunakan adalah Hukum Yunani yang merupakan *Lex Causae*. Sedangkan bagi Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dapat dipilih dari 2 (dua) pilihan yaitu (a) ditentukan berdasarkan hukum Yunani yang merupakan *lex causae* (*Kaderwet*) atau (b) ditentukan berdasarkan hukum Indonesia yang merupakan *Lex Fori*. Pilihan yang kedua ini dapat dilakukan dengan tidak mengindahkan Hukum Yunani sebagai *Lex Cause* dimana hakim Indonesia mempergunakan HPI-nya sendiri, yakni HPI Indonesia.

Pilihan yang pertama disebut sebagai penyelesaian Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) yang bergantung kepada *LexCause* atau *afhankelijkeaanknoping*. Sedangkan penyelesaian Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) berdasarkan pilihan kedua yang bergantung pada *LexFori* disebut sebagai penyelesaian berdiri-sendiri atau *Zelfstandige aanknoping*.

Dari contoh disebutkan di atas, disimpulkan bahwa dalam kasus Janda Yunani ini terdapat Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) karena telah memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu:

1. Dalam persoalan hukum yang bersangkutan harus dinyatakan berlakunya Hukum Asing. Dalam hal ini, persoalan pewarisan yang merupakan Persoalan Pokok diselesaikan menurut hukum Yunani.
2. HPI Asing yang bersangkutan hasilnya lain apabila diterapkan HPI Forum Sang Hakim. Penerapan Hukum

Yunani akan menghasilkan keputusan yang berbeda jika dilakukan penerapan Hukum Indonesia.

3. Kaidah-kaidah Materil dari dua stelsel hukum tersebut berbeda pula. Kaedah materiil Hukum Yunani dan Hukum Indonesia dalam hal ini berbeda.

### **1.2. Kasus Perceraian**

Dalam perkara sepasang mempelai pria A dan wanita B, wanita B menuntut perceraian. Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dari kasus perceraian ini akan diputuskan oleh hakim dengan menilai apakah perkawinan dari kedua mempelai A dan B ini merupakan suatu perkawinan yang sah. Untuk persoalan pokok ini hakim kemudian melihat mengenai syarat materiil dari kedua mempelai A dan B ketika melangsungkan perkawinan. Dalam melakukan penilaian ini hakim perlu memastikan terlebih dahulu apakah pria A pada saat perkawinan dengan B telah bercerai secara sah dengan Nyonya X.

Dari contoh di atas, dapat kita lihat bahwa untuk memutuskan Persoalan Pokok (*Hauptfrage*), sang hakim perlu melihat perkawinan A dan B telah secara sah dilakukan. Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dari kasus di atas adalah mengenai persoalan perceraian antara Pria B dan Nyonya X dari perkawinannya yang terdahulu.

### **1.3. Kasus Pembatalan Perkawinan**

Dalam perkara sepasang mempelai pria A dan wanita B, Pria A menuntut pembatalan perkawinan demi menghindari alimentasi<sup>8</sup>. Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dari kasus gugatan pembatalan perkawinan ini akan diputuskan oleh hakim dengan menilai apakah perkawinan dari kedua mempelai A dan B ini merupakan suatu perkawinan yang sah. Untuk persoalan ini hakim kemudian melihat mengenai syarat materiil dari kedua mempelai A dan B ketika melangsungkan perkawinan. Dalam melakukan penilaian ini hakim perlu memastikan terlebih dahulu apakah wanita B pada saat perkawinan dengan A telah bercerai secara sah dengan Tuan X.

Dari contoh di atas, dapat kita lihat bahwa untuk memutuskan Persoalan Pokok (*Hauptfrage*), sang hakim perlu melihat perkawinan A dan B telah dengan sah dilakukan. Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dari kasus di atas adalah mengenai persoalan perceraian antara wanita B dan Tuan X dari perkawinannya yang terdahulu.

---

<sup>8</sup> Alimentasi adalah hak dan kewajiban orang tua dan anak berdasarkan hukum yang berlaku.

#### **1.4. Kasus Mengenai Sah Tidaknya Anak**

Salah satu contoh klasik dari para penulis HPI adalah persoalan pendahuluan berkenaan dengan status sah atau tidaknya seorang anak yang kemudian berakibat kepada hak anak tersebut untuk mewaris. Misalnya seorang seorang Pewaris meninggalkan warisan *abintestato* di negara X dan ia telah meninggalkan juga benda-benda bergerak di negara forum sang hakim. Sang Pewaris ini telah meninggalkan anak-anak sebagai ahli warisnya. Namun jika dianalisa lebih jauh ternyata dapat dilihat bahwa kasus pewarisan ini merupakan Persoalan Pokok (*Hauptfrage*). Sedangkan Persoalan Pendahuluannya adalah pertanyaan mengenai status anak dari si Pewaris. Terdapat 2 kemungkinan dalam menjawab status sah-tidaknya sang anak. Kemungkinan yang pertama jika diterapkan hukum negara X dimana status anak-anaknya ini merupakan anak yang sah dan karenanya berhak mendapatkan warisan. Kemungkinan yang kedua adalah jika diterapkannya hukum sang hakim dimana status anak-anaknya ini menjadi anak tidak sah sehingga anak-anak tersebut tidak dapat mewaris. Dalam hal ini timbul adagium mengenai "*legitimacy is preliminary to succession*".

Dari yurisprudensi Belanda dapat dilihat kasus Naturalisasi Estlandia yang terkenal. Pengadilan Hof berpendapat bahwa hukum Belanda yang mengatur pewarisan ini sesuai dengan kewarganegaraan sang Pewaris. Seorang anaknya (sebut saja sebagai A) menuntut hak waris, namun anaknya yang lain beranggapan bahwa anak A ini merupakan anak yang dilahirkan dari perzinahan sang Pewaris. Oleh karena itu anak A tidak berhak mewaris, ia hanya berhak mendapatkan hak nafkah (Pasal 914 BW Belanda yang lama). Sang anak A mendalilkan bahwa ia berkewarganegaraan Estlandia dan menurut hukum Estlandia ia merupakan anak yang sah dari Pewaris. Pengadilan Hof Belanda kemudian berpendapat bahwa perkara apakah anak A ini dapat mewaris atau tidak harus dinilai berdasarkan hukum Belanda. Dan apabila diterapkan hukum Belanda maka dinyatakan bahwa anak tersebut lahir dari perzinahan sang Pewaris dan ibu anak A. Oleh karena itu, anak A tidak berhak atas warisan dan hanya berhak mendapatkan hak nafkah dari sang Pewaris.<sup>9</sup>

Sebagai contoh yang lain adalah Kasus Perkawinan Poligami yang memunculkan persoalan status sah-tidaknya anak-anak

---

<sup>9</sup> Lihat lebih lanjut kasus Naturalisasi Estlandia ini pada Bab tentang Penyelundupan Hukum, lihat juga Bab tentang Status Personal dalam Sudargo Gautama, Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid III Bagian I Buku Ketujuh, Ed.2 (Bandung: Alumni, 1995), hal.389-390.

yang lahir dari perkawinan poligami sehingga berhak bertindak sebagai ahli waris atau tidak. Kasus ini dikenal dalam peristiwa **Bambgose vs. Daniel**.<sup>10</sup> John Daniel berdomisili di Nigeria dan meninggal tahun 1948. Ia meninggalkan 9 orang istri dan 12 anak. Terhadap Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dipergunakan hukum si Pewaris, oleh karena itu penunjukkan hukum ini melihat hukum dari ayah dari si pewaris. Ayah si Pewaristelah menikah di Methodist Church Lagos, maka berlakulah “Marriage Ordinance of the Colony of Lagos (1884)” untuk harta peninggalan ini. Menurut hukum ini, haruslah dipergunakan hukum Inggris untuk menyelesaikan kasus pewarisan ini.

Dalam penyelesaian Persoalan Pokok (*Hauptfrage*), timbul Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) mengenai status sah-tidaknya anak-anak dari si Pewaris. Persoalan ini menentukan apakah anak-anak tersebut dapat mewaris atau tidak. Si Pewaris terang berhak berpoligami sesuai dengan hukum adat yang berlaku pada saat itu bagi sukunya. Namun *neef* si Pewaris berbeda pendapat, ia menggugat 12 anak-anak tersebut dan mendalilkan bahwa mereka bukanlah anak yang sah dan karenanya tidak dapat mewaris.

Hakim dalam perkara ini berpendapat bahwa 12 anak-anak si Pewaris adalah anak-anak yang sah dan karenanya mereka dapatkan hak waris. Pendapatnya ini berdasarkan pemikiran bahwa anak-anak tersebut dilahirkan dalam perkawinan yang sah dari orang tua mereka. Keabsahan perkawinan poligami ini dilihat berdasarkan **hukum domisili orang tua mereka pada saat kelahiran**. Oleh karena itu, 12 anak-anak tersebut merupakan anak yang sah untuk mewaris menurut hukum Inggris – walaupun anak-anak ini lahir dari perkawinan poligami.

Berdasarkan contoh-contoh kasus di atas, teranglah bahwa Persoalan Pendahuluan adalah suatu persoalan yang harus dipecahkan terlebih dahulu oleh seorang hakim di suatu negara sebelum menyelesaikan suatu Persoalan Pokok (*Hauptfrage*). Persoalan Pendahuluan ini harus diselesaikan terlebih dahulu karena hasil keputusan akhir Persoalan Pokok yang akan dikeluarkan oleh hakim tersebut sangat tergantung dari Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini.

---

<sup>10</sup> Lihat Catatan Kaki No.13 Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian II, Buku ketiga*, Ed.2 (Bandung: Eresco, 1988), hal.12.

## 2. **Persoalan Pendahuluan dan Teori HPI lainnya**

### 2.1. **Pembatasan terhadap *Teile der Hauptfrage*, yang merupakan bagian dari Persoalan Pokok (*Vorfrage*)**

Menurut Melchior, suatu persoalan masuk dan menjadi bagian dari Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) apabila ia memiliki hubungan hukum yang sedang dijadikan pokok sengketa. Tidak perlu apakah ia bersangkutan atau terkait secara keseluruhan, cukup apabila terdapat bagian-bagian tertentu saja. Jika demikian maka persoalan tersebut bukanlah merupakan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), namun merupakan bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*).

Aliran pemikiran ini menganggap pemisahan ini penting karena Melchior mempertahankan dalilnya bahwa untuk setiap Persoalan Pendahuluan haruslah diselesaikan menurut *lexcause*. Oleh karena itu perlu dibuat batasan yang tegas antara Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dan persoalan bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*).

Sebagai contoh “bagian dari Persoalan Pokok” (*Teile der Hauptfrage*), dapat dijabarkan contoh-contoh sebagai berikut:

Terdapat peristiwa perkara gugatan seorang wanita kepada pria mengenai harta benda dalam perkawinan. Dalam kasus ini, perkawinan merupakan syarat mutlak dalam penyelesaiannya. Jika tidak ada perkawinan maka tidak ada tempat untuk perkara harta benda bersama. Di sini dapat kita lihat bahwa perkawinan ini bukanlah Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), namun ia merupakan bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*). Dengan demikian maka persoalan sah atau tidaknya perkawinan, haruslah diselesaikan dengan hukum sang hakim (*lexfori*) – bukan *lexcausae*. Demikian pula bagi persoalan perceraian. Perceraian dapat dilakukan bila telah ada perkawinan yang sah. Dalam hal ini perkawinan merupakan bukanlah Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), namun ia merupakan bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*).

Dari contoh-contoh di atas dapat kita lihat bahwa memang tidaklah mudah untuk menentukan apakah suatu perkara itu merupakan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ataukah bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*). Perbedaan pendapat ataupun kesangsian mungkin sahaja muncul.<sup>11</sup>

Bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*) merupakan persoalan yang masuk dan menjadi bagian dari Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) dan/atau memiliki hubungan hukum dengan peristiwa yang sedang dijadikan pokok sengketa. Tidak perlu apakah ia bersangkutan atau terkait secara keseluruhan, cukup apabila terdapat bagian-bagian tertentu saja. Jika demikian maka persoalan

---

<sup>11</sup> Lihat Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian 5, Buku Keenam*, Ed. Ke-2, (Bandung: Alumni, 2007), hal.49.

tersebut bukanlah merupakan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), namun merupakan bagian dari Persoalan Pokok (*Teile der Hauptfrage*).

## **2.2. Perbedaan antara Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dengan Teori Kualifikasi**

Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dan Kualifikasi<sup>12</sup> sangat berdekatan adanya, sehingga seringkali dicampur adukkan atau dipersamakan. Padahal harus dilihat bahwa ada perbedaan antara kedua lembaga ini walaupun sangat berdekatan.

Berbeda dengan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), kualifikasi yaitu penterjemahan atau penyalinan fakta sehari-hari ke dalam kotak-kotak hukum yang ada. Dan setelah itu dilakukan kualifikasi lebih lanjut (*secondaryqualification*) tentang bagaimana hukum akan menyelesaikan perkara tersebut.

Ingatlah contoh Persoalan Pendahuluan yang membicarakan status sah-tidaknya anak untuk menjadi ahli waris. Persoalan Pokok (*Hauptfrage*) merupakan pewarisan. Peng-kotak-an ini merupakan Kualifikasi Primer. Lalu hakim akan menentukan apakah pihak yang berperkara ini merupakan anak yang sah atau tidak. Dalam penentuan keabsahan ini hakim yang bersangkutan melakukan Kualifikasi Primer kembali. Dalam penentuan keabsahan ini sang hakim dapat memilih dipakainya hukum sang hakim sebagai *lexfori* atautkah hukum dari negara asing sebagai *lexcausae*. Inilah yang dipandang sebagai Kualifikasi Sekunder.

Di sini kita lihat perbedaan antara penentuan keabsahan status anak sah sebagai Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) dengan Kualifikasi Sekunder. Pada Kualifikasi Sekunder kita menghadapi persoalan pembatasan terhadap pemilihan hukum yang berlaku. Pilihan hukum ini sangat bergantung (*essentially subordinate or subsidiary*) dari Kualifikasi Primer yang dilakukan. Kualifikasi Sekunder tidak akan silakukan secara berdiri sendiri, tetapi ia harus dilakukan dan sangat bergantung pada Kualifikasi Primer. Sementara dalam peristiwa keabsahan status anak sah ini, Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) yang muncul merupakan persoalan yang dapat bersiri sendiri dan terpisah – ia muncul dengan kekuatannya sendiri tanpa dilakukannya Kualifikasi Primer.

Pada Kualifikasi Sekunder kita menghadapi persoalan pembatasan terhadap pemilihan hukum yang berlaku. Pemilihan hukum ini sangat bergantung (*essentially subordinate or subsidiary*) dari Kualifikasi Primer yang dilakukan. Kualifikasi Sekunder tidak akan

---

<sup>12</sup> Lihat Catatan Kaki No.1 dan lihat Kegiatan Belajar 4 dari Modul 4 Hukum Perdata Internasional ini, juga Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian II, Buku ketiga*, Ed.2 (Bandung: Eresco, 1988), hal.166-167. Bandingkan dengan Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional, Buku Kesatu*, Ed.4(Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal.68-69.

dilakukan secara berdiri sendiri, tetapi ia harus dilakukan dan sangat bergantung pada Kualifikasi Primer. Sementara dalam Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) yang muncul merupakan persoalan yang dapat berdiri sendiri dan terpisah – ia muncul dengan kekuatannya sendiri tanpa dilakukannya Kualifikasi Primer.

### **2.3. Persoalan Pendahuluan vs Renvoi**

Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) berbeda dengan Teori Renvoi<sup>13</sup>. Memang dalam penggunaan dan pelaksanaannya hampir mirip. Namun terdapat perbedaan yang besar bahwa dalam Teori Renvoi, sang hakim belum mendapatkan kepastian tentang hukum yang harus dipakai. Namun dalam Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), sang hakim sudah tahu atau telah dapat memastikan “hukum yang berlaku” terhadap Persoalan Pokok (*Hauptfrage*). Yang dipersoalkan dalam suatu perkara HPI *lex causae*-nya telah ditentukan. Setelah penentuan dan pelaksanaan *lexcausae* muncul lagi persoalan lagi, yaitu Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*).

Penulis-penulis Anglo Saxon memang melihat Persoalan Pendahuluan dengan pendekatan yang sama seperti menghadapi Renvoi. Memang terdapat hubungan yang erat antara kedua Teori ini dan hal ini dapat kita lihat dalam pembahasan alasan-alasan yang diajukan oleh pihak pro pemakaian *Lexcausae* dalam penyelesaian Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*).

Dalam Teori Renvoi, sang hakim belum mendapatkan kepastian tentang hukum yang harus dipakai. Namun dalam Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*), sang hakim sudah tahu atau telah dapat memastikan “hukum yang berlaku” terhadap Persoalan Pokok (*Hauptfrage*).

- **Macam-macam Aliran Persoalan Pendahuluan**

Perbedaan pendapat antara para sarjana berkisar pada “hukum manakah yang seharusnya dipergunakan” untuk menyelesaikan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini. Pada pandangan ini terdapat 3 aliran pendapat di mana terdapat dua aliran besar yang saling bertentangan.<sup>14</sup>

- **Aliran Lex Causae**

Aliran yang pertama ini mengajukan pendapat mereka bahwa “hukum yang berlaku” untuk menyelesaikan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini haruslah hukum yang sama yang digunakan untuk menyelesaikan Persoalan Pokok

---

<sup>13</sup> Renvoi adalah penunjukan kembali atas hukum asing yang dipilih baik kepada hukum sang hakim ataupun kepada hukum asing lainnya. Lihat pembahasan Teori Renvoi pada Kegiatan Belajar 1 Modul 4 Hukum Perdata Internasional. Lihat juga pembahasan yang sangat komprehensif dari Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian I Buku Kedua*, Bandung: Eresco, 1986.

<sup>14</sup> Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Jilid II Bagian 5, Buku Keenam*, Ed. Ke-2, (Bandung: Alumni, 2007), hal.28-32.

(*Hauptfrage*). Aliran ini memakai titik taut yang bergantung kepada *Lex causae*, suatu *afhankelijke aanknopng*.

Aliran ini didukung oleh Melchior, Wolff, Robertson, dan lainnya, kelompok pendukung yang dapat dinamakan sebagai “*les causards*”.

- **Aliran Lex Fori**

Aliran yang kedua ini mengajukan pendapat mereka bahwa “hukum yang berlaku” untuk menyelesaikan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) ini haruslah hukum sang hakim. Pemakaian hukum sang hakim ini karena mendasarkan diri pada *Zelfstandige aanknopng*.

Aliran ini didukung oleh Kegel, Raape, Rabel, dan lainnya, suatu kelompok pendukung yang dapat dinamakan sebagai “*lesforistes*”.

- **Aliran Ketiga**

Aliran yang ketiga ini mengajukan pendapat mereka dengan tidak secara *apriori* ke salah satu aliran di atas, baik aliran *lex causae* ataupun *lex fori*. Pemakaian “hukum yang berlaku” bagi Persoalan Pendahuluan tergantung peristiwa yang dihadapi. Bergantung pada peristiwa mana yang sedang dihadapi, barulah kemudian ditentukan “hukum yang berlaku” bagi Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*). Pemilihan “hukum yang berlaku” tergantung dari sumbernya atau “*source*” atau hanya merupakan “*condition*”-nya. Dalam hal Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) merupakan sumber maka yang diperlakukan adalah *lexcausae*. Dalam hal Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*) merupakan sumber maka yang diperlakukan adalah *lexfori*.

Pendukung aliran ini dapat disebutkan nama-nama sebagai berikut Lemaire, Louis-Lucas, Cheshire. Sarjana Lemaire mengajukan alasan bagi pendapatnya bahwa hal ini sesuai dengan praktek hukum di Inggris.

Pendapat Prof. S. Gautama mengajukan pendapat bahwa seyogyanya dianut adalah pendapat yang ketiga<sup>15</sup>, dengan pembatasan bahwa dalam keadaan istimewa secara konkrit dapat diadakan pilihan yang berbeda. Bahwa Persoalan Pendahuluan merupakan persoalan yang rumit dan konkrit, tidak ada suatu penyelesaian mekanis dan general yang dapat diberlakukan sama bagi keseluruhan Persoalan Pendahuluan (*Vorfrage*). Oleh karena itu harus diperhatikan setiap peristiwa tertentu, keadaan-keadaan khusus secara konkrit.

## Kesimpulan

Persoalan Pendahuluan merupakan teori yang konkrit ada dalam persoalan-persoalan HPI di bidang hukum keluarga yang dihadapi hakim di Indonesia. Dengan demikian, riset dan penelitian mengenai Persoalan Pendahuluan sebagai salah satu teori HPI, penting dan merupakan suatu

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal.43-52.

penelitian yang diperlukan lebih lanjut. Semoga di masa mendatang teori ini dapat menjadi perhatian dari hakim dalam penyelesaian perkara-perkara HPI.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Arifin, Winarsih dan Farida Soemargono, *Kamus Perancis Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1991.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Lokakarya Hukum Perdata Internasional*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1984.
- Bayu Seto Hardjowahono, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional, Buku Kesatu*, Ed.4 Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Cheshire, *Private International Law*”, 12th Ed. London: Butterworths, 1992.
- Gautama, Sudargo. *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Bandung: Bina Cipta, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian Kesatu, Buku Kedua, Bandung: Alumni, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian Kedua, Buku Ketiga, Bandung: Eresco, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian Ketiga, Buku Keempat, ed.2, Bandung: Alumni, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian Kedua, Buku Kelima, Bandung: Alumni, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid II Bagian Kelima, Buku Keenam, Bandung: Alumni, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Jilid III Bagian Kesatu, Buku Ketujuh, Bandung: Alumni, 2007.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati. *Pokok-pokok Hukum Perdata Internasional*, Bandung: Binacipta, 1995.
- Heuken, SJ, Adolf. *Kamus Jerman Indonesia*, Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka-Gramedia, 2000.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Antar Golongan*, Bandung: Sumur, 1985.
- Subekti, R. dan Tjitiosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1994.
- van Apeldoorn, L. J. *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahan Oetarid Sadino, Jakarta: Pradnya Paramita, 1996.
- Warendorf, Hans, Richard Thomas dan Ian Curry-Sumner, *The Civil Code of the Netherlands*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009.

### Peraturan perundang-undangan

- Hindia Belanda. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesië*. *Staatsblad* 1847 No.23.
- \_\_\_\_\_. *Burgerlijk Wetboek voor Indonesië*. *Staatsblad* 1847 No.23.
- Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Lembaran Negara Tahun 1974 No.1.

\_\_\_\_\_. Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Tahun 2007 No.106, Tambahan Lembaran Negara No.4756.

## **KUALIFIKASI PENGGUGAT DAN TERGUGAT DALAM PERKARA PERDATA DI INDONESIA DAN AMERIKA SERIKAT**

**Sri Laksmi Anindita<sup>1</sup>**

### **ABSTRAK**

Kualifikasi para pihak dalam perkara perdata merupakan hal penting yang harus dipenuhi demi tercapainya tujuan pengajuan suatu gugatan perdata di pengadilan. Mengetahui kualifikasi penggugat dan tergugat dalam perkara perdata di Indonesia dan Amerika Serikat, adalah tujuan dari dituliskannya artikel ini. Membandingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hukum acara perdata di Indonesia dan Amerika Serikat adalah metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini, selain penerapan metode penelitian normatif. Kepentingan hukum yang diajukan oleh subjek hukum yang cakap dihadapan hukum, adalah kualifikasi yang harus dimiliki oleh para pihak yang berperkara dalam perkara perdata di Indonesia dan Amerika Serikat.

Kata kunci: Kualifikasi, subjek hukum, *point de interest point de action*.

Perikatan adalah dasar timbulnya hubungan hukum dalam lingkup hukum perdata. Hubungan hukum itu sendiri merupakan dasar timbulnya hak dan kewajiban bagi setiap orang yang terikat dalam perikatan tersebut. Suatu perikatan dapat bersumber dari persetujuan (perjanjian) dan undang-undang.<sup>2</sup> Tidak dipenuhi atau dilanggarnya suatu perikatan, dapat menjadi dasar bagi salah satu pihak untuk menuntut pihak lain, agar menjalankan kewajibannya sesuai perikatan yang telah ada sebelumnya.

Dalam lingkup hukum perikatan, seseorang yang merasa haknya dilanggar dapat meminta kembali haknya tersebut dengan bantuan pengadilan. Dalam praktik di pengadilan, pihak yang “merasa” haknya dilanggar, biasa disebut sebagai penggugat, mengajukan gugatan terhadap mereka yang disebut sebagai tergugat, yaitu pihak yang “dirasa” telah melanggar hak orang lain. Sengaja dipakai perkataan “merasa” dan “dirasa”, oleh karena belum tentu yang bersangkutan sesungguhnya melanggar hak penggugat.<sup>3</sup>

Di dalam hukum acara perdata, inisiatif, yaitu ada atau tidak adanya suatu perkara yang disidangkan di pengadilan, harus diambil oleh seseorang atau beberapa orang yang merasa bahwa haknya atau hak mereka dilanggar, yaitu

---

<sup>1</sup> Sri Laksmi Anindita, S.H., M.H., Staf Pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI). Artikel ini ditulis untuk kepentingan pembuatan Buku Bersama dalam rangka Dies Natalis FHUI ke-95.

<sup>2</sup> Subekti R., dan R. Tjitrosudibio. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Burgerlijk Wetboek*. cet. 13. (Jakarta: PT. Prandnya Paramita. 2004), Pasal 1233 KUHPerdata.

<sup>3</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: PT. Mandar Maju, 1989), hal.1.

oleh penggugat atau para penggugat. Pengajuan gugatan<sup>4</sup> oleh penggugat, guna meminta pengembalian atas hak yang “dirasa” telah dilanggar/diambil oleh tergugat, didasarkan pada asas *point d’interest point di’action*. R. Soepomo dalam bukunya menjelaskan apa yang dimaksud dengan *point d’interest point di’action*, yaitu: “apabila seseorang bertindak (menggugat) maka tindakan/gugatan tersebut harus beralasan atas suatu kepentingan, tergugat dapat menolak tuntutan dengan alasan bahwa penggugat tidak mempunyai kepentingan untuk mengulangi tuntutan itu kepada pengadilan.”<sup>5</sup> Pengertian *point de interest point de action* juga diterangkan oleh Sudikno, yaitu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup. Kepentingan hukum adalah syarat utama untuk dapat diterimanya tuntutan hak yang untuk selanjutnya diperiksa oleh pengadilan.<sup>6</sup>

Kepentingan hukum yang dimaksud, adalah kepentingan atau hak penggugat yang dilanggar oleh tergugat yang diajukan oleh pihak yang dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya dihadapan hukum dan benar-benar telah menimbulkan kerugian. Ada atau tidak adanya perkara perdata di pengadilan negeri sepenuhnya diserahkan pada inisiatif pihak penggugat (yang “merasa” haknya dilanggar),<sup>7</sup> adalah perwujudan dari asas hakim bersifat menunggu dalam hukum acara perdata.

Gugatan diajukan oleh subjek hukum yang benar-benar memiliki kedudukan dan kapasitas yang tepat menurut hukum, adalah syarat formil yang harus dipenuhi agar permohonan penggugat dapat dikabulkan hakim. Keliru dan salah dalam menentukan pihak penggugat dan tergugat dalam suatu gugatan, dapat mengakibatkan gugatan cacat secara formil. Cacat formil yang timbul atas kekeliruan atau kesalahan kualitas para pihak yang berperkara baik selaku penggugat atau tergugat inilah yang dikatakan sebagai *error in persona*.<sup>8</sup>

Subjek hukum yang dapat mengajukan gugatan perdata di pengadilan negeri adalah orang (*naturlijkpersoon*) atau badan hukum (*rechtspersoon*). Dalam penjelasan Pasal 118 HIR ditentukan, bahwa pada dasarnya semua orang dan badan hukum dapat berperkara di muka pengadilan, kecuali mereka yang belum dewasa dan yang berada di bawah pengampuan, mereka harus diwakili oleh wakil atau walinya.<sup>9</sup> Kecakapan bertindak *naturlijkpersoon* disandarkan pada tidak terpenuhinya Pasal 1330 KUHPperdata, sedangkan siapa yang berhak bertindak mewakili badan hukum didasarkan pada peraturan perundang-

---

<sup>4</sup> Lazimnya, gugatan tersebut berisi nama-nama, tempat tinggal kedua belah pihak yang bersengketa (penggugat dan tergugat), apa yang digugat dan alasan-alasan dari gugatan itu. Lihat penjelasan Pasal 118 HIR, R. Soesilo, *RIB/HIR dengan Penjelasan*, (Bogor: Politeia, 1995), hal. 78.

<sup>5</sup> R. Soepomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, cet. 15, (Jakarta:PT. Pradnya Paramita, 2002), hal.95-96.

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hal.53.

<sup>7</sup> Tidak ada tuntutan hak atau penuntutan, maka tidak ada hakim (*wo kein klager ist, ist kein richter, nemo iudex sine actore*).

<sup>8</sup> Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2013), hal.111 – 136.

<sup>9</sup> R. Soesilo, *RIB/HIR dengan Penjelasan*, (Bogor: Politeia, 1995), hal.78.

undangan yang menjadi dasar badan hukum tersebut terbentuk. *Naturalijkpersoon yang tidak cakap secara hukum, sesuai ketentuan Pasal 1330 KUHPperdata, tetap dapat memperoleh haknya dengan bantuan pihak lain, yaitu: bagi anak dibawah umur melalui kuasa orang tua atau wali yang ditetapkan oleh pengadilan, atau dibantu oleh curatele/pengampuan bagi mereka yang sakit ingatan, pemabuk, pemboros.*

*Adanya kepentingan hukum dan diajukan oleh mereka yang cakap dihadapan hukum, adalah kualifikasi penggugat yang mutlak harus dipenuhi agar suatu gugatan dapat diperiksa dan diadili di pengadilan Indonesia. Amerika Serikat juga mengatur hal yang sama, sebagaimana ditemukan dalam American Jurisprudence 2nd Edition. Subjek hukum yang dapat mengajukan gugatan atau menjadi tergugat dalam suatu perkara perdata di Amerika Serikat, terdiri dari:*<sup>10</sup>

- a) *Natural Persons*, merupakan manusia yang haknya direbut atau dirugikan secara hukum dan dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum sebagai penggugat dan orang yang melakukan perbuatan tersebut sebagai tergugat.
- b) *Artificial Person*, dalam hal ini merupakan korporasi, korporasi dapat menggugat, dan pada umumnya pengurus dalam sebuah korporasi tersebut merupakan pihak yang pantas mewakili sebagai penggugat dalam suatu gugatan untuk mempertahankan hak haknya, dan mereka dapat mempertahankan gugatan tersebut tanpa harus disetujui oleh para pemegang saham.<sup>11</sup>
- c) *and Such Quasi-artificial persons as the law recognizes as being capable to sue*, merupakan pihak yang bukan merupakan *Natural Persons* dan tidak masuk dalam kategori *Artificial Persons*, akan tetapi hukum menyatakan bahwa ia memiliki kapasitas untuk menggugat.

Harus terdapat subjek hukum yang cakap menurut hukum, sangatlah diperlukan untuk menentukan kepada siapa putusan dapat diberikan. Sebuah gugatan tidak dapat diperiksa, diadili dan diputus apabila diajukan oleh pihak yang tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan diatas.<sup>12</sup>

Subjek Hukum di Amerika Serikat dalam hukum Federal diatur dalam *Federal Rules of Civil Procedure Rule 17. Plaintiff and Defendant; Capacity; Public Officers*. Dasar pengajuan gugatan ke pengadilan adalah kapasitas dan kepentingan atau hak yang dirugikan dari pihak penggugat. Pada dasarnya, pihak yang mengalami kerugian itu sendiri, mewakili suatu badan hukum atau mewakili pihak yang tidak cakap menurut hukum, dapat bertindak sebagai penggugat guna menuntut pengembalian hak yang “dirasa” telah diambil darinya.

---

<sup>10</sup> Tracy Bateman Farrell, et. Al, \$22. *Generally; requirement that plaintiff be legal entity*, American Jurisprudence, 2nd Edition, 2018.

<sup>11</sup> Lihat American Jurisprudence, \$23. *Artificial Persons*, hal.1.

<sup>12</sup> Clark vs Fitzgerald Water, Light & Bond Com'n, 284 Ga 12. 663.S.E. 2d. 237 (2008).

Pihak pihak yang memiliki kapasitas untuk menjadi pihak dalam persidangan, berdasarkan *Federal Rules of Civil Procedure*, adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

a) *Real Party in Interest*

1. *Designation in General. An action must be prosecuted in the name of the real party in interest. The following may sue in their own names without joining the person for whose benefit the action is brought:*

- i. *an executor;*
- ii. *an administrator;*
- iii. *a guardian*
- iv. *a bailee*
- v. *a trustee of an express trust*
- vi. *a party with whom or in whose name a contract has been made for another's benefit; and*
- vii. *a party authorized by statute.*

b) *Capacity to Sue or to be Sued. Capacity to sue or be sued is determined as follows:*

1. *For an individual who is not acting in a representative capacity, by the law of the individual's domicile;*

2. *For a corporation, by the law under which it was organized; and*

3. *For all other parties, by the law of the state where the court is located, except that:*

- i. *A partnership or other incorporated association with no such capacity under that state's law may sue or be sued in its common name to enforce a substantive right under the United States Constitution or laws; and*
- ii. *28 U.S.C §§754 and 959(1) govern the capacity of a receiver appointed by a United States court to sue or be sued in a United States court.*

c) *Minor or Incompetent Person*

1. *With a representative. The following representatives may sue or defend on behalf of a minor or an incompetent person:*

- i. *a general guardian;*
- ii. *a committee*
- iii. *a conservator; or*
- iv. *a like fiduciary*

2. *without a representative. A minor or an incompetent person who does not have a duly appointed representative may sue by a next friend or by a guardian ad litem. The court must appoint a guardian ad litem or issue another appropriate order to protect a minor or incompetent person who is unrepresented in an action*

---

<sup>13</sup> United States, 4.U.S.C.A.§ 22. FRCP Rule 17 2018.

Berdasarkan peraturan tersebut, subjek hukum yang dapat bertindak sebagai penggugat dan tergugat dalam gugatan perdata di Amerika Serikat, adalah mereka yang:

- a) Bertindak sebagai diri sendiri dan tidak bertindak atas nama orang lain, diajukan berdasarkan domisili dari individu itu sendiri.
- b) Bertindak sebagai korporasi, diajukan berdasarkan hukum dimana tempat korporasi itu berdiri.
- c) Bertindak sebagai pihak lainnya, berdasarkan hukum dimana pengadilan berada, kecuali pengadilan tidak memiliki kapasitas mengadili berdasarkan konstitusi.

Selanjutnya, dijelaskan bahwa pihak yang memiliki kepentingan itu sendiri, terbagi atas:

- (1) *Executor*, merupakan seseorang yang ditunjuk oleh pewaris (setelah kematiannya) untuk melaksanakan arahan dan permintaan yang tercantum di dalam surat wasiatnya.<sup>14</sup>
- (2) *Administrator*, adalah seseorang yang berwenang yang diberikan pengadilan untuk mengelola harta orang yang telah meninggal. Dia berperan sebagai seorang eksekutor, namun kewenangan yang dimilikinya berasal dari pengadilan, bukan dari pewaris.<sup>15</sup>
- (3) *Guardian*, atau wali adalah orang yang secara sah diberikan hak dan diberikan kewajiban untuk mengurus orang lain dan mengelola properti dan hak orang lain, yang dalam hal ini merupakan orang yang cacat hukum atau belum dewasa, cacat pemahaman, atau cacat pengendalian diri, sehingga dianggap tidak mampu mengatur urusannya sendiri.<sup>16</sup>
- (4) *Bailee*, dalam hukum kontrak merupakan pihak yang barangnya ditebus; pihak yang menerima barang pribadi dengan perjanjian *bailment*.<sup>17</sup>
- (5) *Trustee*, merupakan orang yang ditunjuk atau diwajibkan oleh hukum untuk mengeksekusi suatu amanat, satu di antaranya adalah hak milik, bunga atau kekuasaan yang diberikan di bawah perjanjian baik secara tersurat atau tersirat untuk mengelola atau menjalankannya untuk kepentingan atau untuk penggunaan yang pihak lain.
- (6) Pihak dimana seseorang yang dengan siapa atau atas nama sebuah perjanjian yang mana dibuat dengan tujuan untuk menguntungkan orang lain.
- (7) Pihak yang ditunjuk dengan undang-undang.

---

<sup>14</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.691.

<sup>15</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.54.

<sup>16</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.822.

<sup>17</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.168. Kontrak *bailment* merupakan perjanjian untuk pengalihan kepemilikan atas suatu barang untuk orang lain untuk beberapa tujuan sementara.

Sedangkan, pihak yang tidak cakap umur atau belum dewasa tetap dapat memperjuangkan haknya, dengan bantuan perwalian atau tanpa perwalian. Pengajuan gugatan dengan menggunakan perwalian dapat berupa salah satu dari apa yang dipaparkan di bawah ini, yaitu:

- (1) *General guardian*, seorang *guardian* yang secara umum menjaga dan mengurus orang tersebut dan mengelola properti dan hak orang tersebut.<sup>18</sup>
- (2) *Committee*, seorang individu atau badan kepada siapa orang lain telah mendelegasikan atau melakukan tugas tertentu, atau yang telah mengambil sendiri untuk melakukan itu dengan harapan tindakan mereka disetujui oleh seseorang yang mendelegasikan hal tersebut.<sup>19</sup>
- (3) *Conservator*, yakni seorang wali selayaknya *guardian* yang tidak hanya mengurus permasalahan keuangan saja, melainkan mengawasi masalah keseharian seperti kesehatan dari pihak yang diwalikan tersebut.<sup>20</sup>
- (4) *A like fiduciary*, merupakan sebuah istilah berasal dari hukum Romawi dan berarti (sebagai kata benda) seseorang yang memegang karakter wali amanat atau karakter yang serupa dengan wali amanat, sehubungan dengan kepercayaan dan keyakinan dan niat baik dan keterusterangan yang ada padanya. Dengan demikian, seseorang merupakan jaminan atas orang lain dengan hak dan kekuasaan untuk dijalankan demi kepentingan orang lain.<sup>21</sup>

Apabila mereka yang belum cukup umur atau belum dewasa tidak memiliki perwalian, sebagaimana dipaparkan diatas, maka mereka dapat diwakilkan oleh pihak yang dianggap cakap berdasarkan penetapan pengadilan sebelumnya.

Secara umum, pihak yang memiliki kapasitas untuk menggugat memiliki 2 (dua) aspek yang penting. Aspek yang pertama, adalah kepentingan apa yang dimiliki penggugat dalam mengajukan gugatan, yang mana dalam hal ini kepentingan tersebut adalah kerugian yang dialami oleh penggugat sebagai dasar untuk mengajukan gugatan. Aspek yang kedua, adalah apakah pihak yang memiliki kepentingan tersebut merupakan pihak yang cakap untuk bertindak di hadapan hukum.

Dalam *Federal Rules of Civil Procedure, Rule 17*, yang berjudul *Plaintiff and Defendant; Capacity; Public Officers*, pihak yang berhak mengajukan gugatan terbagi menjadi 2 (dua), yakni: (1) *Real Party in Interest* yang berarti pihak yang memiliki kepentingan; dan (2) *minor or incompetent person* yang mana dalam pengaturannya sebagai pihak yang tidak cakap dalam melakukan perbuatan hukum dapat tetap meminta “hak”nya melalui perwakilan. Kapasitas menggugat tidak hanya dilihat dari keberadaan penggugat untuk mengajukan

---

<sup>18</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.822.

<sup>19</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.329.

<sup>20</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.370.

<sup>21</sup> *Black's Law Dictionary*, tenth edition, edited by Bryan A Garner, (United State of America: Thomson Reuters, 2004), hal.743.

gugatan, melainkan juga kualifikasi pihak dalam mengajukan gugatan, seperti contohnya tidak dewasa, keadaan mental yang tidak sehat dan hal-hal lainnya yang membuat penggugat tidak memiliki kapasitas untuk mengajukan gugatan di muka pengadilan. Pihak yang tidak dapat mengajukan gugatan ke muka pengadilan karena kurangnya kompetensi tersebut, tetap dapat mengajukan gugatan ke proses pengadilan dengan perwakilan dari orang lain yang berhak dan memiliki hubungan hukum yang sah dengan penggugat.

Di Amerika, beberapa negara bagian menganut bahwa tidak sehatnya keadaan mental dari pihak penggugat tetap dapat mengajukan gugatan, dan beberapa negara bagian lainnya menganut bahwa orang dengan keadaan mental yang tidak sehat merupakan pihak yang inkompeten dalam mengajukan gugatan ke suatu proses pengadilan. Secara umum, tidak ada penggugat yang berhak untuk mengajukan gugatan atas nama orang lain atau menggugat secara bersamaan atas nama orang lain dalam mengajukan gugatan, tanpa persetujuan orang yang berkepentingan tersebut secara hukum.

Berdasarkan paparan diatas, dapat disimpulkan, bahwasanya adanya kepentingan hukum yang harus diperjuangkan dan cakap bertindak dihadapan hukum adalah kualifikasi penggugat dan tergugat yang harus dipenuhi dalam pengajuan gugatan perkara perdata di pengadilan, baik itu di Indonesia maupun di Amerika Serikat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Black's Law Dictionary*, (2004), tenth edition, edited by Bryan A Garner, United State of America: Thomson Reuters.
- Clark vs Fitzgerald Water, Light & Bond Com'n, 284 Ga 12. 663.S.E. 2d. 237 (2008).
- Harahap, Yahya M., (2013), *Hukum Acara Perdata*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Mertokusumo, Sudikno, (2009), *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- R. Soepomo, (2002), *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, cet. 15, Jakarta:PT. Pradnya Paramita.
- R. Soesilo, (1995), *RIB/HIR dengan Penjelasan*, Bogor: Politeia.
- Subekti R., dan R. Tjitrosudibio, (2004), *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek*, cet. 13. Jakarta: PT. Prandnya Paramita.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata, (1989), *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Bandung: PT. Mandar Maju.
- Tracy Bateman Farrell, et. Al, (2018) §22; §23. *Generally; requirement that plaintiff be legal entity*, American Jurisprudence, 2nd Edition.
- United States *Federal Rules of Civil Procedure*, Rule 17, 4.U.S.C.A.§ 23.

## **PEMBATALAN PUTUSAN ARBITRASE INTERNASIONAL DALAM KASUS HARVEY NICHOLS COMPANY LIMITED**

Kajian Putusan Mahkamah Agung RI No. 631 K/Pdt. Sus/2012 dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 126/Pdt. G/2011/PN.Jkt.Pst.

**Benedetto Setyo Satrio Utomo<sup>1</sup>**

### **ABSTRAK**

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan terkait pembatalan Putusan Arbitrase Internasional dan prakteknya di lembaga peradilan di Indonesia berdasarkan aspek-aspek Hukum Perdata Internasional. Penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan studi kepustakaan. Hasil penulisan menunjukkan bahwa ketentuan mengenai pembatalan Putusan Arbitrase Internasional dalam UU Arbitrase belum jelas dan memadai. Hal ini dapat dilihat dari berbagai aturan mengenai pembatalan Putusan Arbitrase Internasional dan alasan-alasan pembatalan putusan arbitrase. Lembaga peradilan di Indonesia pada prakteknya masih inkonsisten dalam menerapkan aturan-aturan tersebut. Dalam artikel ini penulis akan menganalisis pembatalan putusan arbitrase internasional dalam kasus Harvey Nichols Company Limited.

Kata Kunci: Hukum Perdata Internasional, Pembatalan Putusan Arbitrase Internasional, UU Arbitrase.

### ***THE ANNULMENT OF INTERNATIONAL ARBITRAL AWARD IN THE CASE OF HARVEY NICHOLS COMPANY LIMITED***

*An Analysis of Supreme Court Decision No. 631 K/Pdt. Sus/2012 and North Jakarta District Court Decision No. 126/Pdt. G/2011/PN.Jkt.Pst.*

### **ABSTRACT**

*This journal is aimed to analyze the regulation on the annulment of International Arbitral Award with the practice of Indonesian Court in accordance with the aspects of Private International Law. The author uses a juridical-normative research method with an addition of literature studies. This research shows that the regulation about the annulment of international arbitral award in Law of Arbitration has not been clear and sufficient. This can be seen from numerous rules about the annulment of International Arbitral Award and the grounds of the annulment of arbitral awards. The Indonesian Court has been inconsistent to implement these regulations. In this article, the author will analyze the annulment of International Arbitral Award in the Harvey Nichols Company Limited case.*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Asisten Dosen Hukum Antar Tata Hukum dan Hukum Perdata Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Gelar Sarjana Hukum diperoleh dari Universitas Indonesia pada tahun 2019. Email: [benutomo162@gmail.com](mailto:benutomo162@gmail.com)

*Keywords: Private International Law, Annulment of International Arbitral Award, Arbitration Act.*

## **I. Latar belakang Permasalahan**

Peran arbitrase di dalam menyelesaikan sengketa-sengketa dagang nasional maupun internasional dewasa ini menjadi semakin meningkat. Pengusaha nasional dan terutama pengusaha internasional sudah semakin memahami dan mengandalkan arbitrase untuk menyelesaikan sengketa dagangnya. Klausul arbitrase sudah semakin lazim dimasukkan di dalam kontrak dagang. Di beberapa negara, arbitrase sudah dijadikan mekanisme penyelesaian sengketa yang sudah mendapat status hukum yang kuat. Di Indonesia, arbitrase telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disebut UU Arbitrase). Penyelesaian sengketa melalui lembaga arbitrase, sesuai UU Arbitrase memang memiliki beberapa kelebihan dibanding apabila sengketa tersebut dibawa ke pengadilan diantaranya produk penyelesaian sengketa melalui lembaga arbitrase berupa putusan arbitrase yang bersifat final dan mengikat (final and binding).

Permohonan pembatalan putusan arbitrase oleh pihak yang merasa keberatan dengan suatu putusan arbitrase dinilai bertentangan dengan prinsip bahwa putusan arbitrase bersifat final dan mengikat serta kesukarelaan para pihak untuk melaksanakan putusan arbitrase. Kemudian, UU Arbitrase juga tidak menjelaskan secara rinci terkait apakah alasan-alasan permohonan pembatalan terhadap putusan arbitrase nasional berlaku pula terhadap putusan arbitrase internasional. Hal ini seakan-akan memberikan kesan bahwa Pasal 70 sampai dengan Pasal 72 UU Arbitrase dapat dipergunakan sebagai landasan hukum bagi para pihak yang bersengketa untuk membatalkan putusan arbitrase internasional. Ketidakjelasan terhadap mekanisme pembatalan terhadap putusan arbitrase internasional juga akan menimbulkan suatu pertanyaan besar mengenai apakah pengadilan nasional memiliki wewenang untuk membatalkan putusan arbitrase internasional yang tercermin dalam berbagai putusan perkara yang dikeluarkan terhadap putusan arbitrase internasional.

Oleh karena itu, dari hal-hal yang telah diuraikan di atas, maka terhadap Putusan Mahkamah Agung RI No. 631 K/Pdt. Sus/2012 dan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 126/Pdt. G/2011/PN.Jkt.Pst. pokok-pokok permasalahannya adalah: Apakah pengadilan nasional memiliki wewenang untuk membatalkan putusan arbitrase internasional? Apa saja teori-teori Hukum Perdata Internasional yang dapat dipergunakan untuk menganalisis perkara-perkara pembatalan putusan arbitrase internasional tersebut?

## **II. Pengertian Putusan Arbitrase Internasional**

Arbitrase Internasional merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa melalui badan arbitrase yang dapat dilakukan di luar atau di dalam suatu negara para pihak yang bersengketa dimana di dalamnya terdapat unsur asing. Sementara Hukum Perdata Internasional adalah hukum yang dipergunakan untuk menyelesaikan segala bentuk sengketa, baik di bidang hukum keluarga maupun transaksi komersial yang mengandung unsur asing. Menurut Prof. Sudargo Gautama, Hukum Perdata Internasional didefinisikan sebagai

keseluruhan peraturan dan keputusan hukum yang menunjukkan stelsel-hukum manakah yang berlaku atau apakah yang merupakan hukum, jika hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa antara warga (-warga) negara pada satu waktu tertentu memperlihatkan titik-titik pertalian dengan stelsel-stelsel dan kaidah-kaidah hukum dari dua atau lebih negara yang berbeda dalam lingkungan-kuasa-tempat, pribadi dan soal-soal.<sup>2</sup> Hukum Perdata Internasional pada intinya merupakan hukum yang menekankan perbedaan lingkungan kuasa-tempat dan soal-soal, serta perbedaan antara suatu sistem negara dengan negara lainnya dilihat dari unsur asingnya (*foreign elements*). Adapun unsur asing dalam suatu sengketa arbitrase internasional hanya dapat diidentifikasi apabila telah memenuhi faktor-faktor tertentu, yakni dengan merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) *UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration*.

Faktor-faktor yang dimaksud, antara lain: (i) jika pada saat membuat perjanjian arbitrase, para pihak mempunyai tempat usaha (*place of business*) di negara-negara yang berbeda; (ii) jika tempat arbitrase ditentukan dalam perjanjian arbitrase terletak di luar negara tempat para pihak mempunyai tempat usaha mereka; (iii) jika suatu tempat di mana bagian terpenting dari kewajiban atau hubungan dagang para pihak harus dilaksanakan atau tempat di mana objek sengketa dinilai paling erat hubungannya (*most closely connected*), terletak di luar negara tempat usaha para pihak; dan (iv) jika para pihak secara tegas telah menyetujui bahwa objek perjanjian arbitrase mereka memiliki hubungan dengan lebih dari suatu negara.<sup>3</sup> Keberadaan unsur asing inilah yang membedakan antara arbitrase nasional dengan arbitrase internasional. Suatu arbitrase dapat dikatakan sebagai arbitrase nasional hanya apabila unsur-unsur dalam perjanjian arbitrase bersifat nasional, sedangkan suatu arbitrase dapat dikatakan sebagai arbitrase internasional hanya apabila perjanjian arbitrase mengandung unsur asing.<sup>4</sup>

Menurut Dr. Mutiara Hikmah, faktor-faktor dalam Pasal 1 ayat (3) *UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration*, berhubungan dengan teori-teori HPI mengenai status personal badan hukum, *seat of arbitration* (tempat kedudukan arbitrase) yang berada di luar wilayah negara para pihak, *lex loci solutionis* (hukum tempat pelaksanaan kontrak) yang berada di luar wilayah negara para pihak, serta adanya pokok perkara yang menyangkut lebih dari satu negara.<sup>5</sup>

Kriteria kedua dari ketentuan *UNCITRAL Model Law* tentang Putusan Arbitrase Internasional adalah *seat of arbitration* yang berada di luar wilayah negara para pihak. Mengenai tempat kedudukan hukum suatu arbitrase atau *seat of arbitration*, dalam teori maupun praktek arbitrase internasional telah diakui

---

<sup>2</sup> Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1977), hal. 21.

<sup>3</sup> Sudargo Gautama, *Aneka Hukum Arbitrase: Ke arah Hukum Arbitrase Indonesia yang Baru*, Cet. ke-1., (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 5-6.

<sup>4</sup> Suleman Batubara dan Orinton Purba, *Arbitrase Internasional: Penyelesaian Sengketa Investasi Asing Melalui ICSID, UNCITRAL, dan SIAC*, Cet. ke-1 (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2013), hal. 14.

<sup>5</sup> Heru Susetyo, et al., *Percikan Pemikiran Makara Merah*, hal. 123-124.

secara luas. Hal penting yang perlu dijadikan perhatian adalah adanya keterkaitan wilayah (*territorial link*) antara arbitrase itu dengan tempat kedudukan hukum arbitrase tersebut.<sup>6</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (9) UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (atau UU Arbitrase), yang dimaksud dengan Putusan Arbitrase Internasional adalah putusan yang dijatuhkan oleh suatu lembaga arbitrase atau arbiter perorangan di luar wilayah hukum Republik Indonesia, atau putusan suatu lembaga arbitrase atau arbiter Perorangan yang menurut ketentuan hukum Republik Indonesia dianggap sebagai putusan arbitrase internasional.<sup>7</sup> Oleh karena itu, Pasal 1 angka 9 UU Arbitrase, suatu putusan arbitrase dapat digolongkan sebagai Putusan Arbitrase Internasional apabila telah terpenuhinya dua kriteria:

1. Putusan arbitrase tersebut dijatuhkan di luar wilayah hukum Indonesia; dan
2. Putusan arbitrase tersebut dianggap sebagai suatu putusan arbitrase internasional berdasarkan ketentuan Hukum Republik Indonesia.

Jika mempelajari frase pertama Pasal 1 Angka 9 UU Arbitrase, yaitu “*Bila putusan tersebut dijatuhkan oleh suatu lembaga arbitrase atau arbitrator perorangan, di luar wilayah Hukum RI,...*” maka yang termasuk ke dalam kategori ini adalah putusan-putusan arbitrase yang berasal dari lembaga arbitrase di luar negeri, juga putusan-putusan arbitrase yang berasal dari arbitrator perorangan di luar negeri atau di luar wilayah negara RI. Penekanan pada frase ini adalah asas teritorial dari suatu putusan arbitrase, yaitu berasal dari luar teritori wilayah negara RI.<sup>8</sup> Namun akan menjadi luas pengertiannya, bila mempelajari frase kedua Pasal 1 angka 9 UU Arbitrase, yaitu “*...bila putusan tersebut dijatuhkan oleh suatu lembaga arbitrase atau arbitrator perorangan yang menurut ketentuan Hukum Republik Indonesia dianggap sebagai suatu putusan arbitrase internasional*”. Maka akan banyak sekali kriteria yang dapat masuk ke dalam pengertian tersebut. Namun permasalahan ini akan dikembalikan kepada Hakim sebagai pemutus perkara, terkait penafsiran terhadap frase-frase dari Pasal 1 Angka 9 UU Arbitrase tersebut. Perumusan frase kedua ini, membuat aparat penegak hukum harus lebih cermat dalam menafsirkan sistem hukum di Indonesia yang mengkaji permasalahan Putusan Arbitrase Internasional.<sup>9</sup>

Terkait dengan kriteria yang kedua, terhadap frasa “ketentuan Hukum Republik Indonesia” yang dipakai untuk menentukan bahwa suatu putusan arbitrase “dianggap sebagai suatu putusan arbitrase internasional” memang tidak

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 124.

<sup>7</sup> Indonesia, *Undang-Undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, UU No. 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999, TLN. No. 3872, Ps. 1 butir 9.

<sup>8</sup> Dr. Mutiara Hikmah dalam artikelnya yang berjudul “Perkembangan Terbaru Tentang Pelaksanaan Putusan Arbitrase Internasional” yang dimuat dalam buku karangan Heru Susetyo, *et al.*, *Percikan Pemikiran Makara Merah: Dari FHUI Untuk Indonesia*, Cet- 1 (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), hal. 119.

<sup>9</sup> *Ibid.*

diuraikan secara lebih lanjut pada bagian Penjelasan Pasal 1 UU Arbitrase, sebab Penjelasan Pasal 1 UU Arbitrase hanya menyatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 1 UU Arbitrase sudah “cukup jelas”.<sup>10</sup>

Sampai saat ini belum ada “ketentuan hukum Republik Indonesia” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 UU Arbitrase yang mengatur bahwa putusan arbitrase yang bagaimana yang dijatuhkan di luar wilayah hukum Republik Indonesia sehingga dapat dikategorikan sebagai putusan arbitrase internasional atau putusan arbitrase *non-domestic*.<sup>11</sup> Ketiadaan pengaturan mengenai “ketentuan hukum Republik Indonesia” ini menjadikan Indonesia sebagai tempat yang “kurang ramah” (*unfriendly*) untuk berarbitrase khususnya jika dalam perkara arbitrase tersebut ada unsur atau elemen asingnya. Hal ini dikarenakan UU Arbitrase tidak mengadopsi ketentuan dalam UNCITRAL *Model Law on International Commercial Arbitration*.

Selain pengertian putusan arbitrase internasional, terdapat juga pengertian “putusan arbitrase asing”. Pengertian “putusan arbitrase asing” tidak diatur secara tegas dalam Konvensi New York 1958, namun ketentuan Pasal 1 ayat (1) Konvensi New York menyatakan bahwa ruang lingkup Konvensi ini berlaku untuk putusan-putusan arbitrase yang telah dibuat di wilayah negara peserta selain negara tempat dimana pengakuan dan pelaksanaan tersebut dimohonkan. Persoalan arbitrase tersebut harus berkenaan dengan sengketa antara subjek-subjek hukum, baik perseorangan maupun badan hukum. Putusan-putusan arbitrase tersebut juga bukan merupakan putusan arbitrase domestik di negara di mana putusan arbitrase bersangkutan dimohonkan pengakuan dan pelaksanaannya.<sup>12</sup>

Selain itu, ketentuan Pasal 2 Perma No. 1 Tahun 1990 telah mengatur bahwa pengertian “putusan arbitrase asing” mengacu pada putusan yang dijatuhkan oleh suatu Badan Arbitrase atau arbiter perorangan di luar wilayah hukum Republik Indonesia, ataupun putusan suatu Badan Arbitrase atau Arbiter perorangan yang menurut ketentuan hukum Republik Indonesia dianggap sebagai suatu putusan Arbitrase Asing, yang berkekuatan hukum tetap sesuai dengan Keppres No. 34 Tahun 1981 Lembaran Negara Tahun 1981 No. 40 tanggal 5 Agustus 1981.<sup>13</sup>

Mengingat arus globalisasi dan arus investasi ke Indonesia semakin meningkat, penulis menyarankan agar pemerintah segera menentukan kriteria-kriteria yang dimaksud dalam frasa “ketentuan hukum Republik Indonesia.” Pada satu sisi, penentuan ini dilakukan agar terdapat kepastian terkait apa yang dimaksud sebagai putusan arbitrase internasional. Pengaturan “ketentuan hukum Republik Indonesia” tidak perlu diatur dalam suatu undang-undang tersendiri.

---

<sup>10</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Penjelasan Ps 1.

<sup>11</sup> A. Setiadi, *Putusan Arbitrase Nasional dan Internasional Dalam Perspektif Hukum Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: PT. Ajang Bisnis Global, 2018), hal. 196.

<sup>12</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Convention on The Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award*, 1958, art. 1 par. 1.

<sup>13</sup> Indonesia, Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Perma No. 1 Tahun 1990, Ps. 2.

Cukup hanya melalui peraturan pemerintah yang merupakan suatu peraturan pelaksanaan dari UU Arbitrase sehingga pengertian putusan arbitrase internasional masih berada di dalam satu payung hukum, yakni UU Arbitrase. Pada sisi yang lain, penentuan terhadap pengertian putusan arbitrase internasional akan secara tidak langsung berpengaruh pada mekanisme pembatalan putusan arbitrase internasional di Indonesia.

### **III. Pembatalan tidak sama dengan Penolakan**

Pembatalan putusan arbitrase internasional tidak sama dengan penolakan putusan arbitrase internasional. Berdasarkan proses dan alasan untuk pembatalan, maka putusan arbitrase diatur dalam peraturan perundang-undangan suatu negara dan tidak diatur dalam sebuah perjanjian internasional; sedangkan proses dan alasan penolakan putusan arbitrase internasional diatur dalam perjanjian internasional yang kemudian ditransformasikan dalam bentuk perundang-undangan nasional. Berdasarkan konsekuensi hukumnya, pembatalan putusan arbitrase akan mengakibatkan seolah-olah tidak pernah dibuatnya putusan arbitrase yang dimaksud dan pengadilan dapat meminta agar para pihak dapat mengulang proses arbitrase. Pembatalan putusan arbitrase tidak membawa konsekuensi pada pengadilan yang membatalkan untuk memiliki wewenang dan memutus sengketa.<sup>14</sup> Sementara penolakan putusan arbitrase internasional oleh pengadilan, bukan berarti bahwa pengadilan akan menafikan putusan arbitrase tersebut. Konsekuensi dari penolakan adalah tidak dapat dilaksanakannya putusan arbitrase di yurisdiksi pengadilan yang telah menolaknya.<sup>15</sup> Upaya penolakan putusan arbitrase internasional telah diatur dalam pasal 65-69 UU Arbitrase, sedangkan upaya pembatalan putusan arbitrase internasional akan dibahas pada bagian selanjutnya.

### **IV. Pembatalan Putusan Arbitrase Internasional**

Dasar untuk Pembatalan Putusan Arbitrase adalah Pasal 70 UU Arbitrase.<sup>16</sup> Dalam ketentuan Pasal 70 UU Arbitrase, dikemukakan tiga kemungkinan untuk memohonkan pembatalan putusan arbitrase, yakni: (a) telah dipergunakan dokumen palsu; (b) telah disembunyikan dokumen menentukan oleh pihak lawan; dan (c) telah dilakukan tipu muslihat oleh pihak lawan. Sementara pada bagian Penjelasan Pasal 70 UU Arbitrase diatur bahwa alasan-

---

<sup>14</sup> Suleman Batubara dan Orinton Purba, *Arbitrase Internasional: Penyelesaian Sengketa Investasi Asing Melalui ICSID, UNCITRAL, dan SIAC* (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2013), hal. 141.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Ps. 70 : “Terhadap putusan arbitrase para pihak dapat mengajukan permohonan pembatalan putusan arbitrase apabila putusan arbitrase tersebut diduga mengandung unsur sebagai berikut:

- a. Surat atau dokumen dalam diajukan yang diperiksa, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu;
- b. Setelah putusan diambil, ditemukan dokumen yang bersifat menentukan, yang disembunyikan oleh pihak lawan; dan/atau
- c. Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.”

alasan permohonan pembatalan putusan arbitrase yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 70 UU Arbitrase harus dibuktikan dengan putusan pengadilan. Setelah pengadilan menyatakan bahwa alasan tersebut terbukti atau tidak terbukti, putusan pengadilan tersebut dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan bagi hakim untuk mengabulkan atau menolak permohonan.<sup>17</sup>

Dalam acara Peninjauan Kembali (PK rekes sipil), pemakaian dokumen palsu, tipu muslihat atau menyembunyikan dokumen yang sifatnya menentukan putusan bersangkutan merupakan hal-hal yang dapat “mementahkan” putusan yang telah diambil. Di dalam RV, peraturan lama tentang arbitrase terdapat lebih banyak kemungkinan untuk mengajukan pembatalan. Mungkin dipakainya alasan untuk membatalkan putusan arbitrase dipengaruhi oleh pertimbangan bahwa terhadapnya tidak dapat dimintakan banding atau kasasi.<sup>18</sup>

Dalam ketentuan Pasal 643 RV<sup>19</sup> dinyatakan bahwa walaupun putusan arbitrase tidak dapat dibanding, putusan tersebut dapat disanggah karena dimohonkan pembatalan atau dinyatakan batal dikarenakan memenuhi kriteria-kriteria berikut:<sup>20</sup>

1. Apabila putusan telah diberikan di luar batas-batas dari perjanjian arbitrase. Misalnya, jadi pembayaran yang diminta hanya 100 juta rupiah dari Termohon, tetapi dikabulkan 200 juta rupiah. Dalam hal ini sudah jelas dapat dimintakan pembatalan, karena arbiter telah melampaui wewenang yang diberikan kepadanya;
2. Apabila putusan diberikan berdasarkan suatu perjanjian klausula arbitrase yang batal atau yang telah lampau waktu. Jika putusan diberikan berdasarkan perjanjian oleh arbitrase yang tidak berlaku atau tidak berlaku lagi, maka putusan harus dianggap batal;
3. Apabila putusan telah diberikan oleh atas dasar putusan dari sejumlah arbiter yang sebenarnya tidak berwenang untuk memutus hal lain dari arbiter tidak hadir;
4. Apabila telah diputuskan mengenai hal-hal yang tidak diminta atau putusan ini telah memberikan lebih dari apa yang diminta (serupa dengan kriteria pada nomor 1.);
5. Apabila putusan memuat disposisi yang bertentangan satu sama lain (controversial disposition) pertimbangan-pertimbangan yang satu dengan lain bertentangan. Atau diktum dari putusan yang bertentangan satu sama lain;
6. Apabila para arbiter telah lalai untuk memutuskan mengenai subjek yang telah ditentukan dalam perjanjian ini, dan harus diputuskan para arbiter. Dengan perkataan lain, para arbiter telah tidak memenuhi secara lengkap apa yang diminta dan dipermasalahkan oleh para pihak; dan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, Penjelasan Ps. 70.

<sup>18</sup> Sudargo Gautama, *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999*, Cet. Ke-1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 141.

<sup>19</sup> Hindia Belanda, *Algemene Bepalingen van wetgeving voor Indonesie*, *Staatsblad 1847-23*, Pasal 643.

<sup>20</sup> Gautama, *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999*, hal. 142-143.

7. Apabila para arbiter telah menyalahgunakan formalitas prosedural yang harus diikuti sesuai dengan sanksi atau batalnya proses ini. Akan tetapi hal ini hanya demikian adanya apabila sesuai dengan ketentuan yang terjadi dalam perjanjian bersangkutan, para arbiter hanya mengikuti hukum acara perdata yang berlaku untuk berperkara di hadapan pengadilan biasa. Lazimnya, perjanjian arbitrase tidak ditentukan demikian. Biasanya para arbiter diberikan keleluasaan sendiri untuk mengatur formalitas-formalitas dan cara berperkara ini.

Namun, apakah alasan-alasan permohonan pembatalan yang ditentukan dalam Pasal 70 UU Arbitrase dan Pasal 634 Rv berlaku pula terhadap putusan arbitrase internasional? Dalam Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan dalam Empat Lingkungan Peradilan sebagaimana terlampir dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia No. KMA/032/SK/IV.2006 telah diatur bahwa yang dapat dimohonkan pembatalan adalah putusan arbitrase nasional, sepanjang memenuhi persyaratan yang diatur dalam UU Arbitrase, sesuai ketentuan Pasal 70 sampai dengan Pasal 72 UU Arbitrase.<sup>21</sup> Oleh karena itu, substansi Pasal 70 sampai dengan Pasal 72 UU Arbitrase tidak dapat dijadikan landasan hukum untuk menggunakan upaya hukum pembatalan terhadap putusan arbitrase internasional. Putusan arbitrase yang dapat dimohonkan pembatalan kepada Pengadilan Negeri hanya terbatas pada putusan arbitrase nasional saja, sepanjang putusan arbitrase nasional memenuhi syarat pembatalan sebagaimana diatur dalam UU Arbitrase.

## **V. Kasus Posisi**

Pada tanggal 25 Maret 2011, para Termohon (dahulu para Penggugat), yakni PT Hamparan Nusantara dan PT Mitra Adiperkasa Tbk., mengajukan gugatan pembatalan putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 129100009 yang telah dijatuhkan oleh *Chartered Institute of Arbitrators* di Inggris ke hadapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Adapun pengajuan gugatan pembatalan putusan arbitrase internasional tersebut dilakukan berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No: 394/PDT.G/2010 yang pada intinya menyatakan bahwa Pemohon (dahulu Termohon), yakni Harvey Nichols Company Limited, telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum dan Perjanjian Lisensi Eksklusif tertanggal 23 Januari 2007 dinilai telah melanggar dan bertentangan dengan hukum yang berlaku dan karenanya batal demi hukum. Selain itu, menurut para Termohon, putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 129100009 telah bertentangan dengan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dan oleh karenanya harus dibatalkan.<sup>22</sup>

Dalam eksepsi kompetensi absolutnya, Pemohon berargumen bahwa dikarenakan putusan akhir dan adendum putusan akhir atas perkara IDSR 129100009 merupakan suatu putusan arbitrase internasional, maka menjadi jelas

---

<sup>21</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan dalam Empat Lingkungan Peradilan (Jakarta: Mahkamah Agung, 2006), hal. 178.

<sup>22</sup> Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Putusan Nomor: 126/Pdt.G/2011/PN Jkt. Pst.*, hal. 12.

bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang untuk membatalkan putusan tersebut.<sup>23</sup>

Pada tanggal 13 Oktober 2011, melalui putusan selanya, majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan bahwa gugatan para Termohon tidak dapat diterima karena kurang pihak dan bersifat prematur, namun dalam amarnya majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak eksepsi kompetensi absolut Pemohon dan menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat berwenang dalam memeriksa dan mengadili gugatan pembatalan putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 129100009.<sup>24</sup>

Pada tingkat kasasi, melalui Putusan Nomor 631 K/Pdt. Sus./2012 tertanggal 27 Desember 2012, Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi dari Pemohon dan menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang dalam mengadili gugatan pembatalan putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 121900009 dan membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 126/Pdt. G/2011/PN. Jkt. Pst. tersebut.<sup>25</sup>

## **VI. Pembatalan putusan arbitrase internasional dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 631 K/Pdt. Sus/2012 menurut perspektif Hukum Perdata Internasional**

Terhadap pembatalan putusan arbitrase internasional dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 631 K/Pdt. Sus/2012, teori-teori Hukum Perdata Internasional yang dapat dipergunakan meliputi: (1) Status personal badan hukum, (2) Pilihan hukum, (3) Pilihan forum, dan (4) Dasar Kewenangan Pengadilan dalam membatalkan suatu putusan arbitrase internasional.

### **Status personal badan hukum**

Status personal merupakan hal yang muncul dalam HPI untuk menentukan hukum yang berlaku, atau apakah yang merupakan hukum baik bagi perseorangan maupun bagi badan hukum. Sudargo Gautama mendefinisikan *status personalia* sebagai kelompok kaidah (norma/hukum) yang mengikuti seseorang dimanapun ia pergi. Kaidah-kaidah ini dengan demikian mempunyai lingkungan-kuasa-berlaku serta *extra-territorial* atau universal. Artinya, kaidah-kaidah yang dimaksud tidak terbatas pada teritorial dari suatu negara tertentu.<sup>26</sup>

Sebagai Pemohon, Harvey Nichols and Company Limited merupakan suatu perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan hukum Inggris (registrasi No. 1774537), berkedudukan di 109/125 Knightsbridge, London SW1X 7RJ, Inggris.<sup>27</sup> Berdasarkan Pasal (1) huruf (a) *Companies Act 2006*, yang dimaksud sebagai perusahaan adalah perusahaan yang didirikan dan didaftarkan menurut

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 35.

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 58.

<sup>25</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 37.

<sup>26</sup> Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia: Buku Ketujuh Jilid Ketiga Bagian Pertama* (Bandung: PT Alumni, 2004), hal. 3.

<sup>27</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 1.

*Companies Act 2006*.<sup>28</sup> Oleh karena itu, status personal badan hukum Harvey Nichols and Company Limited menurut teori kedudukan statutair<sup>29</sup> dan teori inkorporasi<sup>30</sup>, tunduk pada hukum Inggris.

Sementara terhadap PT Hampan Nusantara dan PT Mitra Adiperkasa, Tbk, sebagai Termohon I dan Termohon II, keduanya memiliki bentuk badan hukum Perseroan Terbatas (PT). Pengaturan mengenai badan hukum PT di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) yang merupakan ketentuan hukum Indonesia. Para Termohon juga memiliki tempat kedudukan di Indonesia (Wisma 46-Kota BNI Lantai 8, Jalan Jenderal Sudirman, Kav. 1, Jakarta Pusat).<sup>31</sup> Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU PT menyatakan bahwa perseroan mempunyai nama dan tempat kedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia yang ditentukan dalam anggaran dasar.<sup>32</sup> Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dilihat bahwa penentuan status personal badan hukum PT yang dimiliki oleh kedua Termohon ditentukan berdasarkan teori kedudukan statutair. Teori kedudukan statutair dalam penentuan status personal badan hukum menyatakan bahwa penentuan status personal badan hukum ditentukan berdasarkan tempat kedudukan dari badan hukum tersebut.<sup>33</sup> Maka, dapat dinyatakan bahwa para Termohon berdasarkan status personal yang ditentukan atas tempat kedudukannya tunduk pada ketentuan hukum Indonesia.

### **Pilihan Hukum**

Pilihan hukum adalah suatu bentuk sikap-tindak yang merupakan turunan dari asas kebebasan berkontrak. Adapun dasar hukum asas kebebasan berkontrak di Indonesia terdapat dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Inggris, *Companies Act 2006 Chapter 46* (8 November 2006), Pasal 1 huruf (a): “*company means a company formed and registered under this Act, that is (a) a company so formed and registered after the commencement of this Part...*”

<sup>29</sup> Gautama, *Hukum Perdata Internasional*, hal. 336: Prinsip statutair menyatakan bahwa yang berlaku adalah hukum dari tempat dimana menurut anggaran dasar atau statuten badan hukum yang bersangkutan mempunyai kedudukannya. Tempat kedudukan badan hukum dibuktikan dari dicantumkannya alamat lengkap kantor pusat dalam statuten atau anggaran dasar perusahaan.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 337: Prinsip inkorporasi berkembang dan banyak dipakai oleh negara-negara common law, dimana status personal badan hukum ditentukan berdasarkan tempat dimana ia resmi didirikan sebagai badan hukum.

<sup>31</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 1.

<sup>32</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106, TLN No. 4756 Pasal 5 ayat (1).

<sup>33</sup> Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Buku Ketujuh Jilid Ketiga Bagian Pertama*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2004), hal. 217.

<sup>34</sup> *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek voor Indonesie]*, Penerjemah: R. Soebekti. Cetakan XXIX (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), Ps. 1338 ayat (1): “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Menurut Prof. Sudargo Gautama, dalam bukunya *Pengantar Hukum Perdata Internasional*, pilihan hukum atau *rechtskeuze* atau *rechtswahl* atau *choice of law* merupakan kebebasan para pihak untuk memilih hukum tertentu yang harus dipakai dalam kontrak mereka. Para pihak bebas untuk memilih, tetapi tidak bebas untuk menentukan sendiri peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup> Terhadap pilihan hukum, terdapat batasan-batasan tertentu dalam kelonggaran memilih hukum.<sup>36</sup>

Hukum yang telah dipilih oleh para pihak diatur dalam Pasal 15.2 *Exclusive license agreement* (perjanjian lisensi eksklusif) tertanggal 23 Januari 2007 yang menyatakan bahwa bahwa perkara IDSR 129100009 akan diselesaikan menurut hukum-hukum substantif Inggris dan Wales.<sup>37</sup> Kemudian, Pasal 15.1 *Exclusive license agreement* (perjanjian lisensi eksklusif) juga telah mengatur bahwa perjanjian tersebut tunduk pada dan harus ditafsirkan sesuai hukum Inggris.<sup>38</sup> Oleh karena itu, tidak tepat bagi para Termohon (dahulu para Penggugat) untuk menilai bahwa putusan arbitrase internasional IDSR 129100009 telah melanggar perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.<sup>39</sup> Hal ini dikarenakan para pihak sudah memilih hukum Inggris dan Wales sebagai hukum yang berlaku atas perjanjian mereka.

---

<sup>35</sup> Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1977), hal. 168-169.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 170: Batasan-batasan yang dimaksud antara lain:

- a. Pilihan hukum tidak melanggar ketertiban umum;
- b. Pilihan hukum hanya boleh dilangsungkan dalam bidang hukum kontrak;
- c. Pilihan hukum tidak melanggar kaidah-kaidah “super memaksa”, yakni peraturan-peraturan yang sifatnya berkaitan erat dengan seluruh kehidupan ekonomi suatu negara; dan
- d. Segala macam hukum yang boleh dipilih mempunyai hubungan riil dengan kontrak yang bersangkutan.
- e. Pilihan hukum tidak berubah menjadi penyelundupan hukum, dimana para pihak memilih hukum dengan cara melaksanakan penggeseran dari titik-titik pertalian yang objektif yang menentukan (titik pertalian sekunder), seperti dengan cara merubah domisili, atau pergi keluar negeri untuk menutup kontrak disana, atau memilih tempat pelaksanaan kontrak di luar negeri.

<sup>37</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 20: “*The arbitrator shall decide the dispute according to the substantive laws of England and Wales.*”

<sup>38</sup> Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Putusan Nomor: 126/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.*, hal. 40: “*This Agreement shall be governed by and construed in accordance with English Law.*”

<sup>39</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 14: “*...vide Pasal 1320 butir 4 jo. Pasal 1337 jo. Pasal 1339 KUHPerdata jo. PP No. 16 tahun 1997 tentang Waralaba jo. Peraturan Menteri Perdagangan No. 12/ M-DAG/PER/3/2006 tahun 2006 tentang Ketentuan dan Tata Cara Penerbitan Surat Tanda Pendaftaran Usaha Waralaba jo. PP No. 42 tahun 2007 tentang Waralaba jo. Peraturan Menteri Perdagangan No. 31/ M-DAG/PER/8/2008 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Waralaba...*”

### **Pilihan forum**

Prof. Sudargo Gautama berpendapat bahwa pilihan forum merupakan kebebasan yang diberikan para pihak dalam suatu kontrak untuk menentukan forum penyelesaian sengketa yang akan digunakan untuk menyelesaikan sengketa dalam sebuah perikatan.<sup>40</sup> Dalam Pasal 15.2 *Exclusive license agreement* (perjanjian lisensi eksklusif) tertanggal 23 Januari 2007 telah diatur bahwa setiap perselisihan atau perbedaan yang timbul dari yang berhubungan dengan perjanjian tersebut akan dirujuk pada arbitrase dari seorang wasit tunggal yang akan ditunjuk sesuai S.16 (3) Undang-Undang Arbitrase Inggris 1996, tempat kedudukan dari arbitrase tersebut adalah London, Inggris. Dalam hal kegagalan para pihak untuk membuat penunjukkan, maka penunjukkan akan dibuat oleh ketua dari *Chartered Institute of Arbitrators*.<sup>41</sup>

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa para pihak telah sepakat untuk memilih *Chartered Institute of Arbitrators* sebagai forum yang berwenang untuk mengadili sengketa. Berdasarkan Pasal 11 ayat (1)-(2) UU Arbitrase, adanya suatu perjanjian arbitrase tertulis meniadakan hak para pihak untuk mengajukan penyelesaian sengketa ke Pengadilan Negeri dan Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase.<sup>42</sup> Oleh karena itu, tidak tepat bagi majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk menyatakan bahwa mereka berwenang dalam mengadili permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 129100009. Penulis juga berpendapat bahwa dikarenakan para pihak telah memilih *Chartered Institute of Arbitrators* sebagai forum penyelesaian sengketa, maka Pengadilan Negeri Jakarta Selatan seharusnya tidak berwenang untuk mengadili gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang diajukan oleh para Termohon.

### **Dasar Kewenangan Pengadilan Indonesia dalam membatalkan putusan arbitrase internasional (putusan akhir dan *adendum* putusan akhir) kasus IDSR 129100009**

Permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional berkaitan erat dengan permasalahan pengadilan manakah yang memiliki yurisdiksi eksklusif untuk membatalkan suatu putusan arbitrase internasional. Yurisdiksi eksklusif dalam membatalkan suatu putusan arbitrase dimiliki oleh yurisdiksi primer (*primary jurisdiction*). Yurisdiksi primer diatur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf (e) Konvensi New York 1958, yakni badan peradilan dari negara yang dipakai sebagai tempat berlakunya arbitrase atau peradilan dari negara yang hukumnya dipergunakan untuk membuat putusan arbitrase tersebut.<sup>43</sup> Menurut Prof. Sudargo Gautama, *Country of Origin* dipergunakan untuk menentukan yurisdiksi

---

<sup>40</sup> Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Buku Kedua Jilid Kedua Bagian Kesatu*, Cet. II (Bandung: Penerbit Alumni, 1972), hal. 233.

<sup>41</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 20.

<sup>42</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Ps. 11 ayat (1)-(2).

<sup>43</sup> Sudargo Gautama, *Arbitrase Luar Negeri dan Pemakaian Hukum Indonesia* (Bandung: PT Citra Adhitya Bakti, 2004), hal. 110.

mana yang merupakan yurisdiksi primer.<sup>44</sup> Adapun Van den Berg mendefinisikan *Country of Origin* sebagai negara yang hukum arbitrasenya dipergunakan untuk arbitrase internasional bersangkutan dan putusan arbitrase bersangkutan tersebut mempunyai suatu akibat hukum yang signifikan bagi arbitrase internasional.<sup>45</sup> Dalam perkara-perkara pembatalan putusan arbitrase internasional, *Country of Origin* adalah negara di mana telah dilangsungkannya arbitrase (*place of arbitration*) atau di mana telah dibuat putusan arbitrase internasional tersebut sesuai dengan konsep territorial pada arbitrase internasional. Oleh karena itu, permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional hanya dapat dilakukan di tempat di mana putusan arbitrase internasional tersebut dibuat dan dijatuhkan. Namun demikian, dalam perkembangannya diberikan kebebasan kepada para pihak untuk menyetujui mengenai pemakaian hukum arbitrase suatu negara yang berbeda dari tempat di mana arbitrase tersebut dilangsungkan.<sup>46</sup> Hal ini dapat dilihat dalam perumusan Pasal V ayat (1) huruf (e) Konvensi New York 1958. Dengan demikian, Konvensi New York 1958 dalam ketentuan Pasal V ayat (1) huruf (e) dan Pasal VI membolehkan para pihak untuk memilih suatu hukum arbitrase yang berbeda dari hukum di mana terletak secara geografis arbitrase tersebut sehingga diperbolehkan apabila para pihak menghendaki, suatu hukum arbitrase yang berbeda dari hukum di tempat di mana arbitrase dilangsungkan, yaitu negara yang hukum arbitrasenya dipilih oleh para pihak untuk berlaku terhadap acara perkara arbitrase tersebut sebagai suatu yurisdiksi yang lazim (*proper jurisdiction*) untuk melangsungkan perkara pembatalan.<sup>47</sup>

Berkaitan dengan pengadilan mana yang memiliki yurisdiksi primer untuk membatalkan suatu putusan arbitrase internasional, Pieter Sanders berpendapat bahwa hanya ada 1 (satu) otoritas yang memiliki kewenangan untuk membatalkan suatu putusan arbitrase internasional, apakah kewenangan tersebut dimiliki oleh pengadilan dari negara di mana putusan arbitrase internasional tersebut telah dibuat atau pengadilan dari negara yang hukumnya telah dipakai untuk proses arbitrase tersebut.<sup>48</sup> Berkaitan dengan hal tersebut, Schwartz berpendapat bahwa Konvensi New York 1958 tidak mengubah ketentuan hukum nasional mengenai pembatalan putusan arbitrase. Penentuan pengadilan mana yang berwenang untuk membatalkan suatu putusan arbitrase dilakukan dengan merujuk kembali kepada ketentuan hukum nasional mengenai pembatalan putusan arbitrase, apakah ketentuan hukum tersebut memungkinkan dipilihnya suatu *Lex Arbitri* lain daripada ketentuan hukum negara tersebut. Apabila hal tersebut dimungkinkan, maka pengadilan yang berwenang untuk membatalkan putusan arbitrase internasional bersangkutan ialah pengadilan dari 'negara yang hukumnya dipakai'. Begitu pula sebaliknya, ketika ketentuan hukum domestik tidak memungkinkan dipakainya suatu *Lex Arbitri* lain daripada ketentuan hukum domestik negaranya, maka yang memiliki kewenangan untuk

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 60.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 59.

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal. 60-61.

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 63.

<sup>48</sup> Sudargo Gautama, *Arbitrase Luar Negeri*, hal. 126.

membatalkan putusan arbitrase internasional adalah pengadilan ‘negara di mana putusan arbitrase internasional tersebut telah dibuat’.<sup>49</sup>

Dalam perkara antara Harvey Nichols and Company Limited melawan PT Hamparan Nusantara dan PT Mitra Adiperkasa, Tbk., yurisdiksi primer telah diatur dalam Pasal 15.2 *Exclusive license agreement* (perjanjian lisensi eksklusif) tertanggal 23 Januari 2007 yang menyatakan bahwa setiap perselisihan atau perbedaan yang timbul dari yang berhubungan dengan perjanjian tersebut akan dirujuk pada arbitrase dari seorang wasit tunggal yang akan ditunjuk sesuai S.16 (3) Undang-Undang Arbitrase Inggris 1996, tempat kedudukan dari arbitrase tersebut adalah London, Inggris.<sup>50</sup> Selain itu, sebagaimana telah dinyatakan dalam angka 16 putusan arbitrase internasional kasus IDSR 129100009, putusan arbitrase tersebut telah dijatuhkan di London, Inggris, yakni sesuai dengan tempat di mana arbitrase dilangsungkan, yakni di London.<sup>51</sup> Oleh karena itu, gugatan pembatalan terhadap putusan arbitrase internasional kasus IDSR 129100009 hanya dapat diajukan dan diperiksa oleh *The Chartered Institute of Arbitrators* yang bertempat di London, Inggris. Berdasarkan Pasal V huruf (e) Konvensi New York mengenai Pengakuan dan Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing yang telah diratifikasi oleh Republik Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 34/1981, tanggal 5 Agustus 1981, pengadilan yang berwenang untuk mengadili permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional adalah pengadilan di tempat putusan arbitrase tersebut dijatuhkan.<sup>52</sup> Hanya *The Chartered Institute of Arbitrators* yang memiliki kewenangan untuk membatalkan putusan arbitrase internasional atas perkara IDSR 129100009. Hal ini dikarenakan *The Chartered Institute of Arbitrators* merupakan forum pengadilan negara tempat di mana putusan arbitrase internasional kasus IDSR 129100009 dibuat dan dijatuhkan, yakni di London, Inggris.

Maka, amar putusan sela majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam Putusan No. 126/Pdt.G./2011/PN.Jkt.Pst. tertanggal 13 Oktober 2011 yang menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara pembatalan putusan arbitrase internasional

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Schwartz juga berpendapat bahwa Pieter Sanders maupun Van den Berg menyatakan Pasal V ayat (1) (e) Konvensi New York 1958 tidak dimaksudkan untuk merujuk pada lebih dari 1 (satu) *competent authority* untuk membatalkan atau menunda suatu putusan arbitrase internasional karena Konvensi New York 1958 pada dasarnya dibuat dengan tujuan untuk mempromosikan pelaksanaan putusan-putusan arbitrase internasional seluas mungkin.

<sup>50</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012*, hal. 20.: “Any dispute or difference arising out of or in connection with this Agreement shall be referred to the arbitration of a sole arbitrator to be appointed in accordance with S.16 (3) of the Arbitration Act 1996 (“the Act”), the seat of such arbitration being hereby designated as London, England...”

<sup>51</sup> *Ibid.*, hal. 28: “16. The seat of this Arbitration is London.”

<sup>52</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Convention on The Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards* (1958), Pasal V huruf (e): “The award has not yet become binding on the parties, or has been set aside or suspended by a competent authority of the country in which, or under the law of which, that award was made.”

kasus IDSR 129100009 jika ditinjau dari aspek Hukum Perdata Internasional tidaklah tepat. Majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat juga salah karena telah menolak eksepsi kompetensi absolut Tergugat (Harvey Nichols and Company Limited) yang menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang dalam mengadili perkara.<sup>53</sup> Namun, penulis menilai bahwa pertimbangan majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menyatakan bahwa gugatan penggugat tidak dapat diterima adalah sudah tepat. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 394/PDT.G/2010/PN.Jkt.Pst. tertanggal 15 Desember 2010 memang pada hakikatnya belum mempunyai kekuatan hukum yang pasti dan bersifat prematur.<sup>54</sup> Sementara Penjelasan Pasal 70 UU Arbitrase telah mengatur alasan-alasan permohonan pembatalan putusan arbitrase yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 70 harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.<sup>55</sup>

Sebagai tambahan informasi, saat ini Mahkamah Konstitusi telah menetapkan bahwa Penjelasan Pasal 70 UU Arbitrase bertentangan dengan Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2014, maka bagi para pihak yang tidak puas terhadap putusan arbitrase mempunyai peluang yang lebar untuk dapat mengajukan permohonan pembatalan putusan arbitrase tanpa harus dibuktikan terlebih dahulu di Pengadilan. Hak para pihak untuk mengajukan permohonan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UU Arbitrase dapat dikesampingkan berdasarkan kesepakatan bersama para pihak. Dengan demikian putusan arbitrase yang merupakan mahkota seorang Arbiter tidak mudah “tercabik” oleh suatu kepentingan.<sup>56</sup>

## **VII. Kesimpulan**

Berdasarkan teori status personal, Pemohon (dahulu Tergugat) tunduk pada hukum Inggris, sementara para Termohon (dahulu para Penggugat) tunduk pada hukum Indonesia. Perjanjian lisensi eksklusif tertanggal 23 Januari 2007 tunduk pada dan harus ditafsirkan sesuai hukum Inggris dan Wales. Tidak tepat bagi para Termohon (dahulu para Penggugat) untuk menilai bahwa perjanjian mereka tunduk pada hukum Indonesia. Menurut Pasal 11 UU Arbitrase, Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara pembatalan putusan arbitrase internasional kasus IDSR 129100009. Pengadilan yang berwenang untuk mengadili permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional adalah pengadilan di tempat putusan arbitrase tersebut dijatuhkan. Yang memiliki kewenangan untuk membatalkan putusan arbitrase internasional

---

<sup>53</sup> Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, *Putusan Nomor: 126/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.*, hal. 50.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal. 58.

<sup>55</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Penjelasan Ps. 70.

<sup>56</sup> Tri Ariprowo dan R. Nazriyah, “Pembatalan Putusan Arbitrase oleh Pengadilan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2014,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 (Desember 2017), hal. 701.

hanyalah *The Chartered Institute of Arbitrators*. Hal ini dikarenakan *The Chartered Institute of Arbitrators* merupakan forum pengadilan negara tempat di mana putusan arbitrase internasional kasus IDSR 129100009 dibuat dan dijatuhkan, yakni di London, Inggris.

### **VIII. Saran**

Terhadap upaya hukum berupa pembatalan putusan arbitrase internasional khususnya mengenai keberlakuan pembatalan putusan arbitrase terhadap arbitrase internasional dalam ketentuan UU Arbitrase dan ketentuan-ketentuan lainnya sudah konsisten. Namun, pertimbangan majelis hakim pada tingkat pertama dinilai tidak tepat karena telah menyatakan dirinya berwenang untuk memeriksa dan mengadili sengketa permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional. Majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat seharusnya memperhatikan ketentuan yang terkandung dalam Pasal V huruf (e) Konvensi New York yang menentukan bahwa pengadilan yang berwenang untuk mengadili permohonan pembatalan putusan arbitrase internasional adalah pengadilan di tempat putusan arbitrase tersebut dijatuhkan. Selain itu, yang dapat dimohonkan pembatalan di Pengadilan Negeri hanyalah putusan arbitrase nasional saja, yakni dengan merujuk ketentuan yang terkandung dalam Surat Keputusan Mahkamah Agung RI nomor: KMA/032/SK/IV.2006.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku**

- A. Setiadi, *Putusan Arbitrase Nasional dan Internasional Dalam Perspektif Hukum Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: PT. Ajang Bisnis Global, 2018.
- Heru Susetyo, et al., *Percikan Pemikiran Makara Merah: Dari FHUI Untuk Indonesia*. Cet- 1. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.
- Sudargo Gautama, *Aneka Hukum Arbitrase: Ke arah Hukum Arbitrase Indonesia yang Baru*. Cet. ke-1. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1996.
- Sudargo Gautama, *Arbitrase Luar Negeri dan Pemakaian Hukum Indonesia*. Bandung: PT Citra Adhitya Bakti, 2004.
- Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia Buku Kedua Jilid Kedua Bagian Kesatu*, Cet. II. Bandung: Penerbit Alumni, 1972.
- Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional Indonesia: Buku Ketujuh Jilid Ketiga Bagian Pertama*. Bandung: PT Alumni, 2004.
- Sudargo Gautama, *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1977.
- Sudargo Gautama, *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999*. Cet. Ke-1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Suleman Batubara dan Orinton Purba, *Arbitrase Internasional: Penyelesaian Sengketa Investasi Asing Melalui ICSID, UNCITRAL, dan SIAC*. Cet. ke-1. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2013.

## **Jurnal**

Tri Aripriabowo dan R. Nazriyah, “Pembatalan Putusan Arbitrase oleh Pengadilan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2014,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 14. No. 4 (Desember 2017).

## **Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*. UU No. 30 LN No. 30 Tahun 1999. TLN No. 3872.

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*. UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106. TLN No. 4756.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*], Penerjemah: R. Soebekti. Cetakan XXIX, Jakarta: Pradnya Paramita, 1999.

Hindia Belanda, *Algemene Bepalingen van wetgeving voor Indonesie*, *Staatsblad* 1847-23.

Indonesia, Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing*. Perma No. 1 Tahun 1990.

Indonesia, Mahkamah Agung. *Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan dalam Empat Lingkungan Peradilan*. Jakarta: Mahkamah Agung, 2006.

Inggris, *Companies Act 2006 Chapter 46*, 2006.

## **Ketentuan Internasional**

International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), *Convention on The Settlement of Investment Disputes between States and National of other States*, 1966.

United Nations. *Convention on The Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award*, 1958.

United Nations. *UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration with Amendments*, 2006.

## **Putusan Pengadilan**

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan Nomor: 126/Pdt.G/2011/PN.Jkt.Pst.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor: 631 K/Pdt.Sus/2012.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan MK Nomor 15/PUU-XII/2014.

VIVA. “Skandal Proyek E-KTP Terkuak Di 2017,” <https://www.viva.co.id/berita/nasional/990020-skandal-proyek-e-ktp-terkuak-di-2017>.

## **Undang-Undang**

Indonesia. *Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 30 Tahun 2002. LN No. 137 Tahun 2002, TLN No. 4250.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 20 Tahun 2001. LN No. 134, Tahun 2001, TLN No. 4150

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas UU No. 3 Tahun 1971 tentang Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 31 Tahun 1999. LN No.1001Thn 1999, TLN No: 431.

## **KEDUDUKAN QONUN JINAYAT BERDASARKAN KEKHUSUSAN PEMERINTAH ACEH DALAM PENGATURAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA**

**Wirnyaningsih dan Fatimah Azzahra Hanifah**

### **ABSTRAK**

Provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dasar konstitusional dari keistimewaan daerah ini antara lain Pasal 1 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Qanun mengatur berbagai urusan pemerintahan dan lain-lain berdasarkan syariat Islam, salah satunya mengenai Jinayat (hukuman pidana). Secara materiil, Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat ini dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan terkait hak asasi manusia. Di sisi lain, Qanun Aceh telah didasari oleh Undang-Undang dan Konstitusi sebagaimana disyaratkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undang. Pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah apakah Qonun tentang jinayat bertentangan dengan pengaturan Hak Asasi Manusia? Penelitian dengan metode yuridis normatif ini menganalisis dari sejarah dan peraturan, membuktikan bahwa keabsahan Qanun Aceh khususnya mengenai hukum jinayat sudah sesuai berdasarkan kedudukannya dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Kata Kunci: Peraturan Daerah Aceh, Konstitusi RI, Hukum Jinayat.

### **A. PENDAHULUAN**

Masyarakat Aceh sejak masa kerajaan sudah menerapkan suatu sistem hukum yang berlandaskan syariat Islam. Pembuatan qanun sebagai Undang-Undang Dasar bagi kerajaan Aceh Darussalam dimulai pada masa Sultan Alaidin Riayat Syah II Abdul Qahhar (1539-1571) yang menerbitkan *Qanun Al-Asyi*, yang kemudian disempurnakan oleh Sultan Iskandar Muda (1617-1636) dan pada masa pemerintahan Ratu Tajul Alam Safiatuddin (1641-1675) yang dikenal dengan nama *Qanun Meukuta Alam* atau Adat Meukuta Alam yang dikenal juga sebagai Adat Aceh. *Qanun Meukuta Alam* telah menetapkan mengenai dasar negara, sistem pemerintahan, pembagian kekuasaan, serta lembaga negara dalam kerajaan Aceh Darussalam (Antariksa, 2017).

Pada masa perang kemerdekaan, sumbangan dan keikutsertaan rakyat Aceh dalam perjuangan sangatlah besar, dan sejak bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat, Aceh merupakan salah satu daerah atau bagian dari negara Republik Indonesia sebagai sebuah karesidenan dari Provinsi Sumatera (Pemerintah Aceh, 2018). Setelah melalui berbagai perubahan status Aceh dari karesidenan di bawah provinsi Sumatera Utara maupun menjadi provinsi sendiri, pada 1959 Provinsi Aceh diberi status “Daerah Istimewa” dengan sebutan lengkap Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Dengan predikat tersebut, Aceh memiliki hak-hak otonomi yang luas dalam bidang agama, adat

dan pendidikan. Status ini dikukuhkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Sejalan dengan program pemerintah pusat dalam pemberian Otonomi Khusus, disahkanlah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 dan Propinsi Daerah Istimewa Aceh berubah menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Terakhir dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Aceh) diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dasar konstitusional dari keistimewaan daerah ini antara lain Pasal 1 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada intinya, konstitusi memberikan hak bagi setiap daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah. Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan penjelasannya telah menegaskan kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan daerah, berlaku sesuai dengan hierarki, yaitu penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 16 UU Pemerintahan Aceh, menjelaskan bahwa materi muatan qanun antara lain mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Aceh; urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh meliputi penyelenggaraan pendidikan, ibadah haji, kehidupan adat, dan lain-lain.; pelaksanaan syariat Islam mencakup ibadah, *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), *tarbiyah* (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam, perizinan pendirian tempat ibadah, serta hukum acara pada Mahkamah Syar'iyah; serta dapat memuat sanksi yang berbeda dengan sanksi Peraturan Daerah.

Muatan sanksi pidana dalam qanun yang biasa disebut Jinayat, yang tertuang dalam Qanun Aceh Nomor 4 Tahun 2016 tentang Hukum Jinayat, ternyata mengandung permasalahan dan berpotensi bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi khususnya dengan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahkan dianggap berpotensi bertentangan dengan konstitusi Republik Indonesia yang memuat perlindungan hak asasi manusia. *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR) memandang beberapa pasal terkait qanun tersebut memiliki masalah besar terutama dalam masalah pidana cambuk (*corporal punishment*). Paling tidak ada 10 (sepuluh) tindak pidana utama (*jarimah*) yang diatur dalam qanun ini (Pasal 3) yang mencakup 46 jenis tindak pidana dimana hampir semuanya memberikan ancaman pidana cambuk bagi pelakunya.

Di satu sisi dapat dipahami adanya dualisme Hukum Pidana yang diatur dalam Hukum Pidana Indonesia sebagai sesuatu yang bersifat umum seperti tertuang di dalam KUHP (Kitab Undang Undang Hukum Pidana) yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang KUHP termasuk berlaku untuk Provinsi Aceh karena Aceh adalah bagian integral dari negara kesatuan Republik Indonesia. Tetapi lahirnya Qanun (Perda) yang berdasarkan Syariat Islam dan dibuat oleh masyarakat Aceh sendiri sebagai sesuatu ketentuan yang

lebih khusus karena Aceh telah diberi otonomi yang seluas-luasnya untuk menerapkan Syariat Islam berdasar UU Pemerintahan Aceh. (Kamarusdiana, 2016). Oleh karena itu pokok permasalahan dari tulisan ini adalah apakah Qonun tentang jinayat bertentangan dengan peraturan yang berlaku di Indonesia khususnya pengaturan tentang Hak Asasi Manusia? Tulisan ini mencoba mengkaji dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan meninjau kembali kedudukan dan keberlakuan Qanun dari tinjauan sejarah dan peraturan, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan terkait lainnya.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Sejarah Qanun**

Aceh adalah tempat pertama masuknya agama Islam di Indonesia dan sebagai tempat timbulnya kerajaan Islam pertama di Indonesia, yaitu Peurelak dan Pasai. Puncak kejayaan Aceh dicapai pada permulaan abad ke-17, masa pemerintahan Sultan Iskandar Muda. Pada masa Sultan Iskandar Muda agama dan kebudayaan Islam begitu besar dalam kehidupan sehari-hari masyarakat Aceh, sehingga daerah ini mendapat julukan "seuramo mekkah" atau serambi Makkah. (Pusdatin Kemendagri, 2018).

Sejak masa kerajaan pula masyarakat Aceh telah mengenal sistem hukum yang berdasarkan syariat Islam, yang disebut dengan *Qanun*. Qanun, secara bahasa berarti undang-undang, dan menurut kamus Aceh-Indonesia, Qanun berarti peraturan, undang-undang hukum, atau adat kebiasaan. Masyarakat Aceh telah mengenal qanun dalam Hadih Maja yaitu ajaran atau doktrin atau kata-kata petuah dari orang-orang tua yang berbunyi "*Adat bak puteu meureuhom, Hukum bak Syiah Ulama, Kanun bak Putroe Phang, Reusam bak Laksamana*".

Hadih Maja tersebut merupakan konsep pembagian kekuasaan dalam negara, yang diartikan sebagai berikut.

- 1) Kekuasaan eksekutif dan politik (adat) adalah di tangan Sultan.
- 2) Kekuasaan yudikatif atau pelaksanaan hukum berada di tangan Ulama yang menjadi Kadli Malikul Adil.
- 3) Kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembuat undang-undang berada di tangan rakyat yakni Majelis Mahkamah Rakyat, yang dalam Hadih Maja dilambangkan oleh "Putro Phang" atau Puteri Pahang, karena pembentukan Majelis Mahkamah Rakyat diinisiasi oleh Puteri Pahang yang saat itu menjadi Permaisuri Sultan Iskandar Muda.
- 4) Dalam keadaan perang, segala kekuasaan berada pada Panglima Tertinggi Angkatan Perang, yaitu Laksamana.

Namun sepeinggalnya Sultan Iskandar Muda, penggantinya tidak mampu mempertahankan kebesaran kerajaan tersebut, sehingga posisinya agak melemah. Kesultanan Aceh menjadi incaran bangsa Barat yang ditandai dengan penandatanganan Traktat London dan Traktat Sumatera antara Inggris dan Belanda mengenai pengaturan kepentingan mereka di Sumatera. Sikap bangsa Barat untuk menguasai wilayah Aceh menjadi kenyataan pada tanggal 26 Maret 1873, ketika Belanda menyatakan perang kepada Sultan Aceh. Tantangan yang disebut 'Perang Sabil' ini berlangsung selama 30 tahun dengan menelan jiwa yang cukup besar tersebut memaksa Sultan Aceh terakhir, Teuku Muhammad

Daud untuk mengakui kedaulatan Belanda di tanah Aceh. Dengan pengakuan kedaulatan tersebut, daerah Aceh secara resmi dimasukkan secara administratif ke dalam Hindia Timur Belanda (Nederlansch Oost-Indie) dalam bentuk propinsi yang sejak tahun 1937 berubah menjadi karesidenan hingga kekuasaan kolonial Belanda di Indonesia berakhir. Pemberontakan melawan penjajahan Belanda masih saja berlangsung sampai ke pelosok-pelosok Aceh.

Kemudian peperangan beralih melawan Jepang yang datang pada tahun 1942. Peperangan ini berakhir dengan menyerahnya Jepang kepada Sekutu pada tahun 1945. Dalam jaman perang kemerdekaan, sumbangan dan keikutsertaan rakyat Aceh dalam perjuangan sangatlah besar, sehingga Presiden Pertama Republik Indonesia, Ir. Sukarno memberikan julukan sebagai “Daerah Modal” pada daerah Aceh. Sejak bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat, Aceh merupakan salah satu daerah atau bagian dari negara Republik Indonesia sebagai sebuah karesidenan dari Propinsi Sumatera. Bersamaan dengan pembentukan keresidenan Aceh, berdasarkan Surat Ketetapan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1/X tanggal 3 Oktober 1945 diangkat Teuku Nyak Arief sebagai Residen. Kedudukan daerah Aceh sebagai bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan status. Pada masa revolusi kemerdekaan, Keresidenan Aceh pada awal tahun 1947 berada di bawah daerah administratif Sumatera Utara. Sehubungan dengan adanya agresi militer Belanda terhadap Republik Indonesia, Keresidenan Aceh, Langkat dan Tanah Karo ditetapkan menjadi Daerah militer yang berkedudukan di Kutaradja (Banda Aceh sekarang) dengan Gubernur Militer Teungku Muhammad Daud Beureueh. (Pemerintah Aceh, 2018).

Aceh telah memiliki hak-hak otonomi yang luas dalam bidang agama, adat dan pendidikan dikukuhkan status “Daerah Istimewa”-nya dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintah pada masa lalu yang menitikberatkan pada sistem yang terpusat dipandang sebagai sumber bagi munculnya ketidakadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kondisi yang demikian ini memunculkan pergolakan. Hal ini ditanggapi oleh pemerintah pusat dengan pemberian Otonomi Khusus dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 dan Provinsi Daerah Istimewa Aceh berubah menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kemudian berdasarkan Peraturan Gubernur Aceh Nomor 46 Tahun 2009 tentang Penggunaan Sebutan Nama Aceh dan Gelar Pejabat Pemerintahan dalam Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Aceh tertanggal 7 April 2009, ditegaskan bahwa sebutan Daerah Otonom, Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Nomenklatur dan Papan Nama Satuan Kerja Pemerintah Aceh (SKPA), Titelatur Penandatanganan, Stempel Jabatan dan Stempel Instansi dalam Tata Naskah Dinas di lingkungan Pemerintah Aceh, diubah dan diseragamkan dari nomenklatur “Nanggroe Aceh Darussalam” (NAD) menjadi sebutan “Aceh”.

Pengaturan terakhir mengenai Aceh juga memuat keistimewaan Aceh, yaitu dalam Pasal 1 angka 2 UU Pemerintahan Aceh:

*“Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi*

*kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.”*

## **2. Kedudukan Qanun dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia**

Konsep Negara Republik Indonesia pada saat dideklarasikan oleh pendiri Bangsa ini, pilihannya jatuh pada prinsip negara demokrasi dengan bentuk negara kesatuan yang pemerintahannya berbentuk republik. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Istilah negara kesatuan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *unitary state* atau dalam bahasa Belanda disebut *eenheidsstaat*, merupakan bentuk negara yang kekuasaan tertinggi untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintahan pusat. Dilihat dari susunannya, negara kesatuan merupakan negara bersusunan tunggal, yang berarti dalam negara itu tidak terdapat negara yang berbentuk negara bagian. Menurut AV Dicey sebagaimana dikutip oleh C.F Strong yang dimaksud dengan negara kesatuan atau unitarisme adalah *the habitual exercise of supreme authority by one control of power* (kebiasaan dari praktek negara kesatuan adalah adanya satu pemegang kekuasaan tunggal). (M Busrizalti, 2013).

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 telah memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Khusus bagi Provinsi Aceh, peraturan daerah dikenal dengan nama “Qanun Aceh”. Dasar konstitusional dari keistimewaan daerah ini antara lain Pasal 1 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 18A secara khusus menempatkan keragaman dan kekhususan daerah dalam hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah.

Pengaturan tentang qanun terdapat di dalam UU Pemerintahan Aceh. Definisinya diatur dalam Pasal 1 angka 21 yaitu Qanun Aceh adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Pada Pasal 1 angka 22, disebutkan qanun kabupaten/kota adalah Peraturan Perundang-Undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh. Penyebutan qanun adalah sejenis dengan peraturan daerah, ditegaskan lagi di dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ) yakni:

*“Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat”*

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf g UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan: “Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh”. Pengaturan mengenai peraturan daerah diatur juga dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah). Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan baik itu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing serta larangan untuk membuat peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. UU tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 236 menjelaskan bahwa untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Perda tersebut memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; serta penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Merujuk kepada isi Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU tentang Pemerintahan Daerah tersebut maka pada dasarnya norma pada Qanun bersumber dari norma di atasnya dan merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma yang lebih tinggi. Sebagai konsekuensi hierarki tersebut, maka Qanun dilarang bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum. Pasal 250 ayat (1) UU tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan “Peraturan daerah dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan”.

Peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 146 dan juga fungsi delegasian dari Peraturan Perundang Undangan yang lebih tinggi. Fungsi tersebut adalah (Indrati, 2007):

- a) menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b) menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c) menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- d) menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan Peraturan PerundangUndangan yang lebih tinggi.

Adapun secara khusus batasan dan ketentuan materi muatan Qanun termuat dalam UU tentang Pemerintahan Aceh, antara lain:

- a) Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, yang terkait dengan semua kewenangan Pemerintahan Aceh yang tercantum di

dalam Pasal 7. Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah;

- b) Dapat mengatur semua urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Aceh yang tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) yang terdiri dari 15 (lima belas) urusan wajib;
- c) Mengatur urusan wajib yang tercantum dalam pasal 16 ayat (2), yang meliputi penyelenggaraan kehidupan beragama, adat, pendidikan, dan ibadah haji dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam;
- d) Urusan Pemerintah Aceh yang bersifat pilihan yang secara nyata berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan. Hal ini diatur dalam Pasal 16 ayat (3);
- e) Materi muatan yang mengatur pelaksanaan syariat Islam, yakni qanun yang mengatur tentang ibadah, *ahwal al-syakhshiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata), *jinayah* (hukum pidana), *qadha'* (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam, perizinan pendirian tempat ibadah, serta hukum acara pada Mahkamah Syar'iyah;
- f) Qanun dapat memuat sanksi yang berbeda dengan sanksi dalam Peraturan Daerah. Bagi pelaksanaan Syariat Islam, seperti Qanun Jinayah (Pidana), maka ketentuan tentang sanksi seperti diatur dalam Pasal 241 UU tentang Pemerintahan Aceh dan Pasal 143 UU tentang Pemerintahan Daerah dikecualikan;
- g) Materi muatan sebagai penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan qanun tersebut di atas yang telah diatur didalam UU tentang Pemerintahan Aceh, merupakan perwujudan dari pelaksanaan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang". Pengakuan oleh Negara Indonesia kepada Provinsi Aceh atas kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki oleh Provinsi Aceh adalah melalui UU tentang Pemerintahan Aceh di antaranya adalah bahwa Provinsi Aceh berhak menyelenggarakan sendiri pemerintahannya yang bersifat khusus, pengakuan akan eksistensi kelembagaan adat seperti Wali Nanggroe dan Mukim, pelaksanaan syariat Islam, serta pengakuan Qanun sebagai bentuk produk hukum dalam wilayah Provinsi Aceh (Antariksa, 2017).

### **3. Keberlakuan Hukum Pidana Islam (*Jinayat*) di Aceh**

Menurut UU tentang Pemerintahan Aceh Pasal 241 dijelaskan bahwa Qanun dapat memuat sanksi pidana di luar yang telah ditetapkan perundang-undangan. Qanun dalam arti hukum tertulis yang telah diundangkan oleh negara bertujuan untuk: (a) Mendatangkan kemakmuran; (b) Mengatur pergaulan hidup manusia secara damai; (c) Mencapai dan menegakkan keadilan; (d) Menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya tidak terganggu (Kansil, 1992). Pada bagian menimbang UU tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan bahwa syariat Islam menjadi nafas qanun Aceh dengan dasar bahwa berdasarkan perjalanan

ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Indonesia.

Menurut syariat Islam, hukum pidana mengenal tiga kategori, yakni *hudud*, *tazir*, dan *qisas*. Kejahatan *hudud* termasuk perzinahan, tuduhan palsu perzinahan, kemurtadan, dan pencurian. Kejahatan *hudud* dianggap sebagai kejahatan terhadap Allah dan memiliki hukuman khusus yang ditentukan dalam Alquran. *Tazir* adalah kejahatan yang tidak sesuai dengan kategori *hudud* atau *qisas*. Di sini, hukuman diserahkan kepada kebijaksanaan hakim di pengadilan hukum Islam, tetapi pada saat yang sama disarankan bahwa hukuman untuk kejahatan semacam itu harus bersifat jera. Adapun kejahatan *qisas* termasuk penyiksaan dan pembunuhan yang disengaja (Abdulkadir, 2014).

*Jinayat* merupakan bagian dari syariat Islam yang dilaksanakan di Aceh, sebagaimana diatur pada Pasal 125 UU tentang Pemerintahan Aceh ayat (2) dan diatur dalam Qanun menurut ayat (3) pasal tersebut. Qanun yang dimaksud telah diundangkan menjadi Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. Dalam pertimbangannya memuat pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (*Memorandum of Understanding between The Government of Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement*, Helsinki 15 Agustus 2005), Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menegaskan komitmen mereka untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua, dan para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga Pemerintahan Rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengacu pada Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat, bagian menimbang huruf b dan c, disebutkan bahwa Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki Keistimewaan dan Otonomi khusus, salah satunya kewenangan untuk melaksanakan Syariat Islam, dengan menjunjung tinggi keadilan, kemaslahatan dan kepastian hukum. Adapun jinayat dalam undang-undang ini berlandaskan pada Alquran dan Al-Hadist adalah dasar utama agama Islam yang membawa rahmat bagi seluruh alam dan telah menjadi keyakinan serta pegangan hidup masyarakat Aceh.

Qanun Aceh yang secara resmi diberlakukan pada Oktober 2015 tersebut memuat sepuluh tindak pidana utama (jarimah) dan mencakup 46 jenis tindak pidana baru yang memberikan ancaman pidana cambuk bagi pelakunya. Qanun ini mengatur perilaku tindak pidana kesusilaan yang sesuai dengan syariat Islam di Aceh. Qanun ini merupakan konsolidasi dari 3 (tiga) Qanun sebelumnya yang disahkan di di Aceh tahun 2012 dengan penambahan-penambahan yang lebih banyak tindak pidana. Rumusan pidana dalam Qanun ini menduplikasi pengaturan pidana di KUHP dan UU lainnya Indonesia. Menurut *Institute for Criminal Justice Reform* (ICJR), Qanun ini menimbulkan dualisme penegakan

hukum pidana di Aceh, Khususnya untuk pasal-pasal kesusilaan yang telah di atur dalam KUHP (ICJR, 2018).

Qanun Jinayat juga melegitimasi penggunaan hukuman badan/tubuh (*Corporal Punishment*) di Indonesia, yakni cambuk. Padahal sistem pemidanaan di Indonesia secara tegas melarang penggunaan hukuman cambuk. Penggunaan hukuman cambuk ini dianggap merupakan penyiksaan, hukuman kejam tidak manusiawi dan merendahkan martabat. Melanggar hukum internasional tentang penyiksaan, dan perlakuan kejam, tidak manusiawi, atau tidak bermartabat lainnya yang terdapat dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Konvensi Internasional Melawan Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat (CAT), yang mana Indonesia merupakan salah satu negara yang meratifikasinya. Pada 2013, Komite Hak Asasi Manusia PBB yang memonitor kepatuhan negara-negara terhadap kewajiban mereka di bawah ICCPR, menyerukan Indonesia untuk mencabut ketentuan-ketentuan yang mengesahkan penggunaan penghukuman yang kejam di produk-produk hukum lokal di Aceh. Pada 2008 Komite Anti Penyiksaan PBB juga menyerukan kepada Indonesia untuk mengevaluasi semua produk hukum nasional dan lokal yang mengesahkan penggunaan penghukuman yang kejam sebagai bentuk pemidanaan, dengan pandangan untuk menghapuskan segera bentuk-bentuk penghukuman semacam itu (ICJR, 2018).

Dalam konteks Provinsi Aceh maka teori hierarki dengan asas *lex superior derogate lex inferior* (peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi) dibatasi oleh asas *lex specialis derogat lex generalis* (peraturan yang khusus dapat membatalkan peraturan yang lebih umum). Keberadaan Qanun di Provinsi Aceh sesungguhnya menjadi kuat karena mendapat perintah langsung dari Undang-Undang yakni UU tentang Otonomi Khusus Pemerintah Aceh yang merupakan *lex specialis* dari UU tentang Pemerintahan Daerah. Begitu pula berkaitan dengan qanun tentang Syariat Islam merupakan pelaksanaan dari UU tentang Otonomi Khusus Pemerintah Aceh, Pasal 25 yang telah menentukan bahwa, Peradilan Syariat Islam di Provinsi Aceh sebagai bagian dari sistem peradilan nasional dilakukan oleh Mahkamah Syar'iyah yang bebas dari pengaruh pihak manapun. Kewenangan Mahkamah Syar'iyah tersebut didasarkan atas Syariat Islam dalam sistem hukum nasional, yang diatur lebih lanjut dengan Qanun Provinsi Aceh.

Kekuatan qanun pada tahap berikutnya semakin kuat dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh. Pada ketentuan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 angka 21 dan 22 telah disebutkan bahwa Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi, Kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh atau kehidupan masyarakat Aceh atau kehidupan masyarakat Kabupaten/kota di Aceh.

Peraturan Daerah tentang Syariat Islam tidaklah bertabrakan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang tersebut mengamanatkan bahwa domain masalah agama merupakan kewenangan Pemerintah Pusat

melalui lembaga DPR. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengatur “Kewenangan daerah mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain”. Namun Peraturan daerah yang bernuansa syariah kemudian tetap terbuka sesuai dengan bunyi penjelasan Undang-Undang tersebut yaitu khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Begitu pula secara yuridis akan ada kepastian hukum, karena Islam sebagai suatu ajaran mengandung sistem nilai sebagaimana yang termaktub dalam Alquran dan Hadis.

Qanun yang berkaitan dengan pelaksanaan Syariat Islam yang ada di Aceh itu menganut asas personalitas keislaman, artinya qanun-qanun syariat seperti dikemukakan di atas hanya berlaku bagi umat Islam saja, sedang non Muslim secara umum (Protestan, Katolik, Hindu dan Budha, bahkan penganut aliran Kepercayaan) tidak termasuk di dalamnya, apalagi dipaksa untuk melaksanakannya. Dengan demikian, bagi penduduk non Muslim di Aceh tidak ada kesulitan untuk tetap tinggal di Provinsi Aceh, karena mereka tetap tunduk kepada KUHP sebagai ketentuan hukum yang berlaku secara Nasional, di samping tetap menaati Qanun yang bersifat non syariat. Kesimpulan seperti ini dapat dipahami dari Pasal 25 ayat (3) UU tentang Otonomi Khusus Pemerintahan Aceh yang mengatakan, “Kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberlakukan bagi pemeluk agama Islam.” serta Perda No. 5 Tahun 2000, pada Pasal 2 ayat (2) berbunyi, “Keberadaan agama lain di luar agama Islam tetap diakui di daerah ini, dan pemeluknya dapat menjalankan ajaran agamanya masing-masing.”

Secara sosiologis penduduk Indonesia mayoritas Muslim khususnya di Provinsi Aceh menunjukkan secara tidak langsung sesungguhnya mereka telah mengamalkan ajaran Islam dalam kehidupan sehari-hari. Meskipun kadar penerimaan hukum Islam itu sendiri bertingkat-tingkat, namun demikian Islam menjadi nilai yang dominan dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kandungan spiritual, bahasa, budaya, praktik perilaku sampai pada pelaksanaan Syariat Islam itu sendiri. Hukum Islam sudah menjadi living law dalam masyarakat. Maka integrasi hukum Islam ke dalam hukum nasional di dalam masyarakat Aceh ditambah kesadaran pengamalan ajaran beragama, maka hukum Islam menjadi alternatif terbaik untuk mengatasi komplikasi kehidupan hukum (Kamarusdiana, 2016).

Secara filosofis hukum Islam memiliki kandungan yang sarat dengan tema keadilan. Islam yang dalam ajarannya juga mengandung aturan-aturan hukum adalah sistem ajaran sekaligus metodologi pencapaiannya, karena setiap bangsa memiliki cita-cita yang sama dan universal, berupa keadilan, ketertiban, perdamaian, keserasian, kesucian, dan lain sebagainya. Aturan ini tentu saja sesuai dengan kebutuhan manusia yang hidup di muka bumi ini.

### **C. KESIMPULAN DAN SARAN**

Qanun merupakan peraturan khusus yang berlaku di wilayah Aceh dan berlandaskan pada syariat Islam. Keberlakuannya sejalan dengan konstitusi

khususnya dalam menjalankan otonomi khusus. Tercakup di dalamnya ketentuan jinayat atau hukum pidana yang pada dasarnya memiliki kuasa untuk melawan hak asasi manusia. Oleh karena itu keberadaannya jelas tidak bertentangan secara yuridis karena telah memiliki dasar legislasi sebagaimana disyaratkan UU No. 12 Tahun 2011, sejalan juga secara sosiologis dan historis dengan masyarakat Aceh yang berlandaskan nilai-nilai Islam. 1`

Agar tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku maka pemberlakuan jinayat harus diawasi oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarki perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan:

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara (TLN) 4633.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.
- Indonesia. Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat.

### Buku:

- Bambang Antariksa, *Kedudukan Qanun Aceh Ditinjau dari Aspek Sejarah, Pengaturan, Fungsi, dan Materi Muatan Qanun, "Advokasi"*, Vol. 05. No. 01 Maret 2017.
- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1992).
- Kamarusdiana. *Qanun Jinayat Aceh dalam Perspektif Negara Hukum Indonesia. "Ahkam: Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta"*, Vol. XVI, No. 2, Juli 2016.
- M. Busrizalti, 2013. *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Total Media: Yogyakarta).
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Rahma. Abdulkadir, *The Role of Shari'a-Based Restorative Justice in the Transition from Armed Conflict to Peacebuilding: Do Somalis Hold the View That the Restorative Justice Aspects within Qisas Offer a Solution?*, "Northeast African Studies", Vol. 14, No. 2 (Fall, 2014), hal. 111-132.

### Internet:

- ICJR. *Setahun Qanun Jinayat: Penggunaan Hukuman Cambuk yang Semakin Eksesif di Aceh*. <<http://icjr.or.id/setahun-qanun-jinayat-penggunaan-hukuman-cambuk-yang-semakin-eksesif-di-aceh/>> diakses pada 31 Maret 2018.
- ICJR. *Praktek Hukuman Cambuk di Aceh Meningkat, Evaluasi Atas Qanun Jinayat Harus Dilakukan Pemerintah*, <<http://icjr.or.id/praktek->

*Kedudukan Qonun Jinayat Berdasarkan Kekhususan Pemerintah Aceh Dalam .....*

[hukuman-cambuk-di-aceh-meningkat-evaluasi-atas-qanun-jinayat-harus-dilakukan-pemerintah/](https://www.acehprov.go.id/profil/read/2014/10/03/104/sejarah-provinsi-aceh.html)> diakses pada 1 April 2018.

Pemerintah Aceh, *Sejarah Provinsi Aceh*,  
<<https://www.acehprov.go.id/profil/read/2014/10/03/104/sejarah-provinsi-aceh.html>>diakses pada 20 Maret 2018.

Pusdatin Kemendagri. *Provinsi Aceh*.  
<<http://www.kemendagri.go.id/pages/profil-daerah/provinsi/detail/11/aceh>>diakses pada 30 Maret 2018.

**KEDUDUKAN QANUN  
DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:  
STUDI KASUS PENERAPAN HUKUMAN CAMBUK DI PROVINSI  
ACEH**

**Wirnyaningsih, Abdul Karim Munthe,  
Syukron Akbar, dan Khrisna Adjie Laksana**

**ABSTRAK**

Kewenangan bagi setiap pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya diatur dalam UUD NRI 1945. Pemerintah daerah Aceh diberikan kewenangan untuk membuat peraturan setingkat peraturan daerah (Perda) berlandaskan syariat Islam, yaitu Qanun. Salah satu Qanun yang diatur adalah tentang Hukum Jinayat. Pengaturan tentang hukuman cambuk dilaksanakn di tempat terbuka, seperti di halaman masjid. Namun saat ini, hukuman cambuk dilaksanakan di Lembaga Pemasyarakatan/Rutan/Cabang Rutan (LAPAS). Hal ini menjadi perdebatan bagi masyarakat. Oleh karena itu penulis mencoba mengkaji tentang kedudukan Qanun dalam tata hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia, kesesuaian sanksi berupa hukuman cambuk yang diatur dalam Qanun dan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan pemindahan eksekusi hukuman cambuk ditinjau dari syariat Islam. Bentuk penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif yang bersifat deskriptif analitis. Qanun adalah undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah, kebiasaan atau adat. Dalam tata urutan perundang-undangan, Qanun merupakan aturan setingkat Perda yang secara hierarkis berada di bawah Peraturan Presiden. Qanun tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Qanun mengatur mengenai peribadahan, hukum keluarga, hukum perdata, hukum pidana, peradilan, pendidikan, dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Terkait dengan hukum pidananya, Pemerintah Aceh menerbitkan Qanun No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat. Di dalamnya diatur mengenai sanksi hukuman cambuk yang berbeda dengan KUHP. Kendati demikian, sanksi tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mengingat kedudukan Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang diberikan otonomi oleh UUD NRI 1945 dalam UU Pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan syariat Islam. Selain itu, tidak ada undang-undang yang mengatur terkait pelarangan terhadap pemberlakuan hukum cambuk. Jika dilihat dari peraturan maka pemindahan hukuman cambuk ke LAPAS tidak bertentangan dengan syariat Islam sepanjang hukuman itu diberikan di hadapan sekumpulan orang muslim yang hadir.

Kata kunci: Otonomi, Hukum Pidana Islam, Qanun, Hukuman Cambuk

**PENDAHULUAN**

Setelah adanya Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), hubungan Pemerintah dengan pemerintah daerah diatur secara khusus di dalam Bab VI Pasal 18 – Pasal 18B. Ketentuan tersebut telah memberikan kewenangan bagi setiap

pemerintah daerah untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Meskipun demikian, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa hubungan antara Pemerintah dengan pemerintah daerah ini bersifat hierarkis dan vertikal<sup>1</sup> yang menegaskan bahwa semua aturan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah. Melalui otonomi yang diberikan, pemerintah daerah juga perlu memperhatikan kekhususan daerah setempat dan keragaman antar daerah yang satu dengan daerah lain yang masing-masing berbeda-beda satu sama lain.<sup>2</sup> Hal ini begitu terlihat di daerah-daerah yang memang telah diberikan kekhususan atau keistimewaan oleh undang-undang, misalnya di Provinsi Aceh.

Pemerintah Aceh diberikan kewenangan untuk dapat membuat peraturan setingkat peraturan daerah (Perda) berlandaskan syariat Islam, yaitu *Qanun*. Namun, keberadaan aturan yang bernuansa syariat Islam ini menimbulkan pro dan kontra.<sup>3</sup> Salah satunya adalah mengenai aturan sanksi pidana berupa hukuman cambuk. Bagi yang kontra, pemberian hukuman cambuk dianggap tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, tidak ada dasar legitimasinya di Indonesia.<sup>4</sup> Sehingga, penerapan eksekusi hukuman cambuk saat ini dipindahkan ke dalam LAPAS.<sup>5</sup> Pemandangan eksekusi ini dilakukan dengan berbagai alasan antara lain agar tidak menjadi tontonan anak-anak dan demi kelancaran investasi.<sup>6</sup> Dengan demikian, pemberlakuan *Qanun* No. 7 Tahun 2013 tentang Hukum Acara *Jinayat* (*Qanun* Hukum Acara *Jinayat*) ini menjadi menarik untuk dikaji dan dibahas lebih mendalam.

## **POKOK PERMASALAHAN**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut. *Pertama*, bagaimana kedudukan *Qanun* dalam tata hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Kedua*, apakah sanksi berupa hukuman cambuk yang diatur dalam *Qanun* bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia? *Ketiga*, apakah pemindahan eksekusi hukuman cambuk tersebut sesuai dengan syariat Islam?

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, Jakarta, 2002, hal. 21.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 23

<sup>3</sup> Muhammad Alim, "Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi," artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, FH UII, No.1 Vol. 17, Januari 2010, hal. 120.

<sup>4</sup>Institute for Criminal Justice Reform, "ICJR Kritik Keras Hukuman Cambuk Bagi Pasangan LGBT di Aceh," <http://icjr.or.id/icjr-kritik-keras-hukuman-cambuk-bagi-pasangan-lgbt-di-aceh/>, diakses pada 20 Juli 2018

<sup>5</sup>Andri Saubani, "Menkumham: Eksekusi Hukum Cambuk Boleh di Kawasan Lapas," <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/04/23/p7n194409-menkumham-eksekusi-hukum-cambuk-boleh-di-kawasan-lapas>, diakses pada 20 Juli 2018

<sup>6</sup>Felix Nathaniel, "Pergub Memindahkan Hukum Cambuk di Aceh demi Investasi," <https://tirto.id/pergub-memindahkan-hukum-cambuk-di-aceh-demi-investasi-ch7w>, diakses pada 20 Juli 2018

## **METODOLOGI**

Bentuk penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian yuridis-normatif merupakan penelitian yang secara yuridis mengacu pada norma hukum,<sup>7</sup> pemberlakuan Qanun di Provinsi Aceh. Adapun sifat penelitian deskriptif analitis dimaksudkan agar suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu dapat digambarkan secara tepat<sup>8</sup> melalui pendekatan perundang-undangan yang berlaku.

## **PEMBAHASAN**

### **a. Kedudukan Qanun dalam Tata Hukum Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Indonesia merupakan negara hukum,<sup>9</sup> yaitu negara merupakan penjelmaan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tingkah laku manusia untuk menjamin dan memberikan hak, keistimewaan, fungsi, kewajiban, status atau pendelegasian untuk terwujudnya ketertiban dan kepastian hukum dalam kehidupan masyarakatnya.<sup>10</sup> Sehingga secara yuridis, negara merupakan suatu personifikasi tertib hukum nasional.<sup>11</sup> Di Indonesia saat ini, persoalan mengenai sistem hukum nasional masih menjadi suatu hal yang dipermasalahkan. Hal ini dikarenakan banyaknya sistem hukum yang diberlakukan, salah satunya adalah Hukum Islam. Hukum Islam menjadi rujukan dalam pembentukan suatu aturan perundang-undangan, seperti misalnya mengenai Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Hal ini tidak terlepas dari sejarah dan nilai-nilai yang berkembang di tengah-tengah masyarakat Indonesia itu sendiri. Bahkan saat ini, nilai-nilai tersebut sudah dijadikan sebagai dasar pembentukan Perda.

Pemberian kewenangan tersebut didasari atas adanya otonomi daerah dan kekhususan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Ayat (2) dan Pasal 18B Ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan demikian, setiap daerah otonom yang memiliki suatu kekhususan atau keistimewaan untuk menjadi suatu daerah khusus atau istimewa harus diberikan dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang. Salah satu daerah di antaranya adalah Provinsi Aceh. Pembentukan daerah istimewa Aceh didasarkan atas UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara, UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.<sup>12</sup> Adapun kekhususan daerah otonom di Aceh meliputi

---

<sup>7</sup> Sri Mamudji, *etal.*, *Metode Penelitiandan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 9-10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 4.

<sup>9</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Pasal 1 Ayat (3).

<sup>10</sup> Reed Dickerson, *The Fundamental of Legal Drafting*, Second Edition, (Canada: Little Brown and Company, 1986), hal. 3.

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel and Russel, 1961), hal. 181-182.

<sup>12</sup> Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syariat Islam dalam Wacana dan Agenda*, (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), hal. 106.

kewenangan dalam hal<sup>13</sup> (1) penyelenggaraan kehidupan beragama rakyat Aceh harus dilandasi oleh ajaran Islam sebagai pedoman dalam pembuatan *Qanun*, (2) pengakuan terhadap kedudukan hukum adat di Aceh, (3) penyelenggaraan pendidikan yang berlandaskan ajaran Islam, (4) peran ulama dalam kehidupan rakyat Aceh, sehingga harus disertakan dalam setiap pembuatan kebijakan daerah. Dengan demikian, Pemerintah Aceh diberikan suatu kewenangan khusus untuk menjalankan pemerintahannya berdasarkan syariat Islam, salah satunya dengan membuat *Qanun*.

Pengertian *Qanun* dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikenal dengannama Kanun, yang artinya adalah undang-undang, peraturan, kitab undang-undang, hukum dan kaidah.<sup>14</sup> Sedangkan pengertian *Qanun* menurut kamus Bahasa Arab adalah undang-undang, kebiasaan atau adat.<sup>15</sup> Masyarakat Aceh telah lama mengenal penyebutan *Qanun* dan telah menjadi bagian dari kultur adat dan budaya di Aceh sebagai suatu aturan hukum dan juga adat yang dikeluarkan oleh Kerajaan Aceh.<sup>16</sup> Jadi, dapat disimpulkan bahwa pengertian dari *Qanun* adalah suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum yang berlaku di suatu daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 butir 21 dan butir 22 yang menerangkan bahwa *Qanun* merupakan peraturan perundang-undangan sejenis Perda (Provinsi/Kabupaten/Kota).

Dari ketentuan pasal di atas, terlihat bahwa maksud dari *Qanun* dapat disamakan dengan Perda yang berlaku di seluruh daerah Indonesia. Namun, sebenarnya terdapat perbedaan mendasar di antara *Qanun* dan Perda. *Qanun* berisikan aturan-aturan yang (1) harus berlandaskan syariat keislaman, (2) mengatur tentang hukum materil dan hukum formil sekaligus, dan (3) hanya berlaku di Aceh; sedangkan suatu aturan di dalam Perda tidak harus didasari oleh syariat Islam dan hanya berlaku di suatu daerah saja.<sup>17</sup> Lebih lanjut, pengaturan terkait dengan hal ini dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf g UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mana *Qanun* merupakan aturan setingkat Perda yang secara hierarkis berada di bawah Peraturan Presiden. Berdasarkan urutannya, *Qanun* tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

---

<sup>13</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Aceh*, UU No. 11 Tahun 2006, LN Tahun 2006 No. 62, TLN No. 4633, Pasal 16 Ayat (2) dan Pasal 17 Ayat (2).

<sup>14</sup> Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2007), hal. 442.

<sup>15</sup> Mahmud Yunus, *Kamus Arab-Indonesia*, (Jakarta: PT Hidakarya Agung, 1989), hal. 357.

<sup>16</sup> Jum Anggriani, "Kedudukan *Qanun* dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya," artikel dalam *Jurnal Hukum* No. 3, Vol. 18, Juli 2011, hal. 326.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 326-327

**b. Hukuman Cambuk dalam Qanun No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum Jinayat**

Sebagai sebuah Perda yang dilaksanakan berdasarkan syariat Islam, *Qanun* juga mengatur mengenai peribadahan, hukum keluarga, hukum perdata, hukum pidana, peradilan, pendidikan, dakwah, *syiar*, dan pembelaan Islam.<sup>18</sup> Terkait dengan hukum pidananya, Pemerintah Aceh menerbitkan *Qanun* No. 6 Tahun 2014 tentang Hukum *Jinayat* (*QanunJinayat*). Secara etimologis, *jinayat* berarti sebutan untuk tindak pidana kejahatan yang dilakukan seseorang dan hasil yang diakibatkannya.<sup>19</sup> Mengenai istilahnya, juga dipersamakan dengan pengertian *jarimah*, yang berarti tindak pidana. Menurut ulama kontemporer, istilah *jinayat* berarti satu bidang ilmu *fiqih* yang membahas tindak pidana beserta hukumannya.<sup>20</sup> Adapun jenis-jenis tindak pidana yang diatur dalam *Qanun Jinayat* diatur dalam Pasal 3 Ayat (2) dengan ancaman hukuman (*'uqubat*) berupa hukuman *hudud*<sup>21</sup> dan *ta'zir*<sup>22</sup> yang diatur secara spesifik dalam Pasal 4. Dalam hukum Islam, pengaturan mengenai hukuman cambuk salah satunya terdapat dalam Q.S. An-Nur Ayat 2 dan 4 yang berbunyi:<sup>23</sup>

*Perempuan dan laki-laki yang berzina, maka deralah tiap-tiap orang dari keduanya seratus kali, dan janganlah berbelas kasihan kepada keduanya mencegah kamu dari menjalankan agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah dan hari akhir, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman untuk mereka disaksikan oleh sekelompok orang-orang yang beriman.*

*Dan orang-orang yang menuduh wanita-wanita yang baik-baik (berbuat zina) dan mereka tidak mendatangkan empat orang saksi, maka deralah mereka (yang menuduh itu) delapan puluh kali, dan janganlah kamu terima kesaksian mereka buat selama-lamanya, dan mereka itulah orang-orang yang fasik.*

Hal menarik dalam pemberian hukuman yang diatur dalam *Qanun Jinayat* adalah adanya hukuman cambuk<sup>24</sup> yang pengaturannya berbeda dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pengaturan sanksi yang diatur dalam

---

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Op. Cit.*, Pasal 125 Ayat (2).

<sup>19</sup> Wismar 'Ain Marzuki, *et. al.*, *Aspek Hukum Pidana dalam Hukum Islam*, (Jakarta: Cintya Press, 2005), hal.1

<sup>20</sup> H.A. Hafizh Dasuki, *et al.*, *Ensiklopedi Hukum Islam*, cet. kedua, buku 3 (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1999), hal.811

<sup>21</sup>*Jarimah hudud* merupakan suatu *jarimah* yang diancam hukuman yang telah ditentukan oleh Allah SWT macam dan jumlahnya yang tidak dapat dihapus oleh perseorangan ataupun oleh masyarakat yang diwakili oleh negara demi tercapainya ketentraman dan keamanan masyarakat.

<sup>22</sup>*Jarimah ta'zir* merupakan suatu *jarimah* yang selamanya akan dianggap sebagai *jarimah* yang mana penentuannya diserahkan kepada penguasa dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat dan tidak boleh berlawanan dengan masyarakat.

<sup>23</sup>*Al Qur'an*, diterjemahkan oleh Tim Departemen Agama Republik Indonesia, (Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia, 1984), Surat An Nur (24): 2 dan 4.

<sup>24</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Aceh, Op. Cit.*, Pasal 4 Ayat (2).

Pasal 10 KUHP,<sup>25</sup> hanya diatur mengenai (1) hukuman pokok: hukuman mati, hukuman penjara, hukuman kurungan, hukuman denda; dan (2) hukuman tambahan: pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, pengumuman putusan hakim. Tentu saja hal ini menimbulkan sederet persoalan dalam menyikapi suatu eksekusi yang dijalankan terhadap terdakwa yang diajukan. Dari mulai gugatan atas konsistensi perundang-undangan, dianggap merendahkan martabat, tidak manusiawi, tidak efektif, dan lain sebagainya.<sup>26</sup> Hal ini tidak terlepas dari sifat hukuman yang termasuk ke dalam hukuman langsung terhadap anggota badan.

Namun, jika dilihat kembali, suatu hukuman harus mengandung unsur-unsur seperti<sup>27</sup> (1) pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan, (2) diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang memiliki kekuasaan, dan (3) dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan kejahatan menurut undang-undang. Sehingga setiap orang yang dikenakan hukuman bagaimana pun bentuknya merupakan sesuatu yang tidak mengenakan terhadap dirinya. Lalu, hukuman cambuk yang diatur di dalam *Qanun Jinayat* juga tidak melebihi ketentuan dalam KUHP. Selain itu, tidak ada undang-undang yang mengatur terkait pelarangan terhadap pemberlakuan hukum cambuk. Sehingga penerapannya tidak melanggar ketentuan undang-undang.<sup>28</sup> Dengan demikian, hukuman cambuk menjadi sebuah prioritas alternatif, sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Jufri Ghalib:

*“Pada dasarnya bentuk sanksi hukuman badan telah ada, bahkan di negara Barat sekalipun. Secara logika, penjara merupakan suatu bentuk hukuman yang kemudian muncul ketika sanksi pidana badan telah mencapai titik jenuh dan tidak dapat mencapai tujuan hukum. Dari segi tempat dan pegawai bagi penjara, merupakan suatu hal yang belum tentu dapat disediakan pada masa lalu, sehingga kemungkinan dijatuhkannya hukuman badan merupakan hukuman yang sangat memungkinkan. Pada masa sekarang, sepertinya giliran pidana penjara yang telah mencapai titik jenuh dan dianggap tidak mampu memberikan efek pembinaan kepada narapidana dan menimbulkan pemikiran terhadap pembaruan sanksi hukum. Melalui sanksi ini diharapkan agar tujuan hukum dapat terpenuhi.”*<sup>29</sup>

Lebih jauh, hukuman cambuk ini juga hanya diberikan kepada<sup>30</sup> (1) setiap orang beragama Islam yang melakukan *jarimah* di Aceh, (2) setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan *jarimah* di Aceh bersama-sama dengan

---

<sup>25</sup> Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, (Jakarta: Bumi Aksara, cet. 32, 2016), Pasal 10.

<sup>26</sup> Komnas Perempuan, “Kertas Kebijakan Materi Dialog Kebijakan Komnas Perempuan tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh,” Draft III, Oktober 2005, hal. 1.

<sup>27</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung: Alumni, 1984), hal.4.

<sup>28</sup> Cut Feroza, “Hak Asasi Manusia dan Penerapan Sanksi Hukum Pidana Islam: Studi Kasus Pelaksanaan Hukuman Cambuk di Aceh,” (Tesis Magister Universitas Indonesia, 2007), hal.68 – 69.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal.70.

<sup>30</sup> Aceh, *Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat*, *Qanun* No. 6 Tahun 2014, Lembaran Aceh Tahun 2014 No. 7, Tambahan Lembaran Aceh No. 66, Pasal 5.

orang Islam dan memilih serta menundukkan diri secara sukarela pada hukum *jinayat*, (3) setiap orang beragama bukan Islam yang melakukan perbuatan *jarimah* di Aceh yang tidak diatur dalam KUHP atau ketentuan lain di luar KUHP, tetapi diatur dalam *Qanun* ini, dan (4) badan usaha yang menjalankan kegiatan di Aceh. Akan tetapi, sebagian pihak masih menganggap bahwa hukuman cambuk dirasa sangat kejam dan tidak manusiawi. Padahal, ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan hukuman *jinayat* telah diatur dengan sangat rinci dalam Pasal 251 s.d. Pasal 276 *Qanun* Hukum Acara *Jinayat*. Dalam pelaksanaan hukuman cambuk, perlu diperhatikan hal-hal berikut: (1) mengenai alat sebat, (2) cara melaksanakan sebat, dan (3) anggota badan yang boleh dipukul, (4) keadaan terhukum, (5) penghentian pelaksanaan hukuman, dan (6) waktu dan tempat pelaksanaan hukuman cambuk.

Sebat adalah alat yang memiliki ulu yang tebal sebesar genggam jari yang mana lebih besar dari batang tumbuhan dan lebih kecil dari batang tongkat, yang digunakan untuk mencambuk terhukum. Boleh juga mencambuk dengan memakai pelepah yang kering dan tidak memiliki ekor lebih dari satu yang mana jumlah pukulannya dihitung sesuai dengan banyaknya ekor cambuk.<sup>31</sup> Hadis yang diriwayatkan dari Zaid bin Aslam r.a:<sup>32</sup>

*suatu hari seorang lelaki mengaku dihadapan Rasulullah bahwa ia telah melakukan zina. Maka nabi S.A.W memerintahkan seseorang untuk mengambil cambuk. Lalu dibawalah kepadanya cambuk yang telah pecah-pecah. Nabi S.A.W bersabda: "yang lebih keras dari ini!" kemudian di bawalah kepadanya cambuk baru yang belum terpotong ujungnya. Nabi bersabda lagi: "di antara yang dua ini." Lalu diberikanlah kepadanya cambuk yang telah lembut karena sering dipukulkan penunggang kepada hewan tunggangannya. kemudian barulah Nabi S.A.W memerintahkan mencambuk pemuda yang mengaku berzina tadi.*

Sehingga, alat sebat tidaklah dalam satu jenis dan satu bentuk saja. Alat sebat boleh terbuat dari rotan atau pelepah tamar. Sekiranya digunakan rotan dan sebagainya, maka itu hendaklah sederhana ukurannya jangan terlalu muda atau terlalu tua dan tidak yang berbuku-buku atau pecah-pecah atau tidak boleh mencederai atau menyebabkan luka terhadap terhukum.

Ketika melaksanakan hukuman cambuk hendaklah dengan cara yang sederhana. Orang yang menyebat tidak boleh mengangkat tangannya hingga ke wajahnya atau dengan kata lain si pencambuk tidak boleh mengangkat tinggi tangannya, tetapi juga tidak mengangkatnya terlalu rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa cambukan tersebut tidak boleh diberikan dengan sekuat

---

<sup>31</sup>Muslich Ahmad Wardi, *Hukum Pidana Islam*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal.306.

<sup>32</sup> Ismail Muhammad Bakar, *Al-Fiqh Al -Wadiah*, (Berlian Publications SDH BHD, Cet. 1, 2008), hal.306.

tenaga. Cara memukul hendaknya seperti kata Umar bin Khatab r.a.:<sup>33</sup> “janganlah kamu mengangkat tangan kamu dalam memukul sehingga mengakibatkan ketiakmu kelihatan”.

Lebih lanjut Ali bin Abi Tholib berkata:<sup>34</sup>“pukullah di antara dua jenis pukulan yang tidak keterlaluan, pukulan itu janganlah terlalu ringan atau terlampau berat, dengan menggunakan sebat yang tidak terlampau lembut dan tidak terlampau keras”.

Suatu pukulan cambuk perlu diatur supaya mengenai seluruh anggota badan ter hukum yang diperbolehkan. Dalam hal ini para fuqoha juga berpendapat bahwa ketika memukul tidak dengan pukulan yang melukai dan membuat pedih, tidak pula dalam satu tempat bahkan hendaknya di seluruh permukaan kulit, berpindah-pindah agar pukulannya tidak terlalu sakit, kecuali anggota badan yang mudah membawa mudharat.<sup>35</sup> Adapun terhadap ter hukum tidak diperbolehkan untuk diikat tangannya dan ditelanjangan pakaian tubuhnya. Hal ini pun diatur dengan tegas dalam Pasal 263 – 265 *Qanun* Hukum Acara *Jinayat*.

Pelaksanaan cambuk atau dera bagi laki-laki dilakukan dalam keadaan berdiri, sedangkan perempuan dalam keadaan duduk agar auratnya tidak terbuka ketika menjalani hukuman.<sup>36</sup> Lebih lanjut, bagi ter hukum wanita yang tengah mengandung sewaktu hukumannya dijatuhkan, maka pelaksanaan hukuman had-nya ditunggu hingga dia melahirkan anak,<sup>37</sup> baik anak dalam kandungan tersebut hasil zina atau pun bukan zina dan sembuh dari sakit melahirkannya, serta suci dari darah nifas dan tenaganya sudah pulih. Lalu, jika didapati suatu keadaan bahwa ter hukum hukuman cambuk itu dalam keadaan sakit dengan adanya harapan bahwa penyakitnya itu akan sembuh, maka hendaknya pelaksanaan hukuman itu ditunda sehingga yang bersangkutan benar-benar sembuh. Hal ini dikarenakan jika dia tetap menjalani hukumannya, maka bertambah beratlah penyakit yang dirasakannya dan boleh jadi hal itu akan membinasakannya.<sup>38</sup> Sebaliknya, jika penyakit yang dideritanya itu tidak ada harapan langsung untuk sembuh, maka diperbolehkan untuk dilaksanakannya hukuman cambuk kepadanya tanpa harus menunggu dan membuang waktu lagi. Akan tetapi dengan satu syarat bahwa sebat yang digunakan tidak akan membinasakannya. Cara seperti ini diperintahkan Rasulullah SAW supaya dilakukan kepada seseorang lelaki yang berzina yang sakit berat tidak mempunyai harapan untuk

---

<sup>33</sup> Muhammad ‘Aashim Al- Haddad, *Kejambah Hukum Islam*, (Lahor, 1959), hal.79

<sup>34</sup> Ibrahim Ahmad, *Hukum Islam di Malaysia*, (Kuala Lumpur: Bahagian Hal Ehwal Islam Jabatan Perdana Menteri Kuala Lumpur, cetpertia, 1992.), hal.12

<sup>35</sup> Ismail Muhammad Bakar, *Al-Fiqh Al –Wadiah*, hal. 307.

<sup>36</sup> A Djazuli, *Hukum Pidana Islam (Fiqh Siyasah)*, (Jakarta:Pustaka Setia, cet. 2, 2010).

<sup>37</sup>*Ibid.*

<sup>38</sup> Muhammad ‘Aashim Al- Haddad, *Kejambah Hukum Islam*, hal.80.

sembuh.<sup>39</sup> Sehingga, aturan di dalam *Qanun* Hukum Acara *Jinayat* pun mengadopsi mengenai hal ini pada Pasal 259.

Hukuman cambuk dapat dihentikan dan tidak boleh dilaksanakan apabila timbul dan munculnya sesuatu yang boleh menggugurkan hukuman hudud: (1) Apabila terhukum *jarimah* zina menarik balik pengakuannya sebelum dilaksanakan hukuman cambuknya apabila sebelumnya dia telah melakukan pengakuan, baik pengakuannya itu dibuat secara langsung atau tidak, dan (2) ketika saksi-saksi mengubah pendirian dan menarik balik kesaksian mereka sebelum dilaksanakan hukuman secara beramai-ramai atau sebagian darinya sekiranya bilangan saksi yang tinggal kurang dari empat orang. Akan tetapi, pengaturan penghentian pelaksanaan hukuman cambuk di dalam *Qanun* dilakukan manakala (1) adanya perintah dari dokter yang bertugas untuk memeriksa kesehatan terhukum berdasarkan pertimbangan medis dan (2) terhukum melarikan diri dari tempat pencambukan sebelum hukuman cambuk dilaksanakan.<sup>40</sup> Bagaimanapun juga, hukuman cambuk yang dihentikan tersebut harus tetap dijalankan karena dalam Pasal 271 *Qanun* Hukum Acara *Jinayat* disebutkan bahwa pelaksanaan hukuman cambuk tidak menjadi kedaluarsa atas terhukum karena adanya penghentian tersebut.

### **c. Polemik Hukuman Cambuk di Aceh**

Hal terakhir yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan hukuman cambuk itu sendiri adalah mengenai waktu dan tempat pelaksanaannya. Telah disebutkan bahwa hukuman cambuk yang diberikan tidak boleh sampai menimbulkan bahaya terhadap terhukum. Oleh sebab itu, pelaksanaan hukumannya tidak boleh dilaksanakan dalam keadaan panas terik atau dalam keadaan dingin.<sup>41</sup> Hal yang demikian juga berlaku atas orang yang sedang sakit dan wanita hamil. Terlebih, hukuman cambuk tidak boleh dikenakan ketika pelaku itu berada dalam keadaan mabuk yang membawa kepada berlakunya suatu jinayah. Biasanya, hukuman cambuk dilaksanakan ketika berakhirnya salat jumat bertempat di halaman masjid. Hal ini sebagaimana perintah Allah dalam Q.S. An-Nur Ayat 2: “.... *hendaklah (pelaksanaan) hukuman untuk mereka disaksikan oleh sekelompok orang-orang yang beriman.*”

Namun, pelaksanaan hukuman cambuk saat ini menjadi perdebatan di kalangan masyarakat Aceh karena adanya Peraturan Gubernur No. 5 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Hukum Acara *Jinayat* (Pergub). Hal ini dikarenakan adanya suatu penjelasan lebih lanjut terkait aturan dalam Pasal 262 ayat (1) *Qanun* Hukum Acara *Jinayat* mengenai apa yang dimaksud dengan “suatu tempat tempat terbuka.” Dalam Pasal 30 ayat (3) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan tempat terbuka itu bertempat di LAPAS. Pemandahan ini dilakukan

---

<sup>39</sup> Abdurrahman al Maliki, *Sistem Sanksi dalam islam, (Nidzam al Uqubat)*, diterjemahkan oleh Syamsuddin Ramadlan, (Bogor: Pustaka Thoriqul Izzah, 2002), hal.40-42.

<sup>40</sup> Aceh, *Qanun Aceh tentang Hukum Acara Jinayat, Qanun* No. 7 Tahun 2013, Lembaran Aceh Tahun 2013 No. 7, Tambahan Lembaran Aceh No. 51, Pasal 259 Ayat (2) dan Pasal 266.

<sup>41</sup> A Djazuli, *Hukum Pidana Islam (Fiqh Siyasa)*, hal.80.

dengan alasan agar tidak menjadi tontonan anak-anak dan demi kelancaran investasi.<sup>42</sup> Alasan terakhir mungkin yang menjadi sorotan banyak pihak. Pemerintah menganggap bahwa dengan pelaksanaan hukuman cambuk di tempat yang terbuka akan berdampak buruk bagi Indonesia khususnya terkait investasi. Hal ini terlihat dari banyaknya pemberitaan yang dibuat media lokal maupun asing. Mereka hanya melihat hukuman cambuk sebagai hukuman yang melanggar Hak Asasi Manusia karena termasuk hukuman yang melukai badan. Seolah-olah syariat Islam yang berlaku di Aceh sangatlah kejam dan tidak manusiawi.

Menurut Prof. Dr. Ali Yasa,<sup>43</sup> anggapan atau tuduhan bahwa hukuman dalam Islam itu kejam dan tidak manusiawi sangatlah relatif karena ukuran kekejaman dan ketidakmanusiawian itu cenderung tidak jelas. Hal ini dikarenakan banyak orang yang melihat penjatuhan hukuman dalam Islam ini setengah-setengah tanpa melihat bagaimana proses yang harus dilalui sebelum hukuman ini dijatuhkan sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya. Lebih lanjut dijelaskan bahwa:<sup>44</sup>

*..mengenai pelaksanaannya yang dilakukan di depan umum semata-mata dilakukan sebagai suatu upaya yang mendidik bagi terdakwa dan peringatan bagi masyarakat agar tidak melakukan kejahatan serupa. Di samping itu, biaya yang dikeluarkan Pemerintah dalam melaksanakan hukuman cambuk dirasa lebih ringan jika dibandingkan dengan jenis hukuman lainnya yang terdapat dalam KUHP.*

Dengan demikian, tujuan daripada pelaksanaan hukuman cambuk itu sendiri diantaranya adalah (1) untuk melindungi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat,<sup>45</sup> (2) memberikan efek jera kepada terdakwa sehingga tidak mengulangi kembali perbuatannya,<sup>46</sup> (3) sebagai edukasi bagi masyarakat agar dapat mencegah niatnya untuk berbuat jahat karena efek hukuman yang diterimanya dirasakan secara langsung dan dilaksanakan secara tunai.<sup>47</sup>

Jika dilihat kembali mengenai aturan Pergub di atas, sebenarnya aturan tersebut tidak bertentangan dengan aturan *Qanun* Hukum Acara *Jinayat*. Keberadaan suatu Pergub merupakan suatu aturan pelaksanaan dari suatu Perda (*Qanun*) yang bersangkutan-paut. Secara hirarkis, posisi Pergub lebih rendah dari *Qanun*, tetapi keberadaannya merupakan suatu jabaran pelaksanaan daripada aturan yang ada di atasnya. Akan tetapi, aturan dalam *Qanun* Hukum Acara *Jinayat* sudah sangat rinci menjelaskan pelaksanaan hukuman cambuk dibandingkan dengan aturan dalam Pergub. Sehingga sebenarnya Pergub itu

---

<sup>42</sup> Nathaniel, Felix. "Pergub Memindahkan Hukum Cambuk di Aceh demi Investasi." <https://tirtoid.id/pergub-memindahkan-hukum-cambuk-di-aceh-demi-investasi-cH7w/>.

<sup>43</sup> Kepala Dinas Syariat Islam Banda Aceh Provinsi Aceh 2007

<sup>44</sup> Cut Feroza, *Hak Asasi Manusia*, hal.83.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal. 94

<sup>46</sup>*Ibid.*, hal. 95

<sup>47</sup>*Ibid.*

tidak diperlukan. Dengan demikian, keluarnya Pergub tersebut seolah-olah hanya membatasi tempat pelaksanaan hukuman cambuk dilakukan saja dan tidak menjadikan suatu pelaksanaan hukuman cambuk menjadi tertutup.

Adanya kalimat dalam pasal yang menyatakan bahwa pelaksanaan hukuman cambuk dapat dihadiri oleh orang yang hadir, kecuali anak-anak di bawah usia 18 (delapan belas) tahun.<sup>48</sup> Hal ini sejalan dengan pendapat Imam Ahmad bahwa sesungguhnya satu orang laki-laki sudah termasuk ke dalam pengertian *taifah*. Menurut riwayat Qatadah, bahwa: “Allah telah memerintahkan agar pelaksanaan eksekusi keduanya disaksikan oleh sekumpulan orang-orang beriman, yakni sejumlah kaum muslimin. Dimaksudkan agar hal tersebut dijadikan sebagai pelajaran dan pembalasan bagi pelakunya (dan juga orang lain)”.

Lebih lanjut Abdur Razaq meriwayatkan:

*telah menceritakan kepadaku Ibnu Wahb dari Malik sehubungan dengan makna firman-Nya: ‘dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan dari orang-orang yang beriman,’ maksud dari sekumpulan adalah empat orang laki-laki lebih, karena sesungguhnya persaksian terhadap tindak pidana zina belumlah cukup, melainkan hanya dengan empat orang saksi.*

Hukum pidana Islam mengenal teori pembalasan yang disebut dengan teori *jawabir* dan teori pencegahan *zawajir*.<sup>49</sup> Suatu tindak pidana akan diberikan sanksi atau hukuman sebagai balasan atas perbuatannya itu dan juga sebagaiantisipasi bagi anggota masyarakat yang lain untuk tidak melakukan tindak pidana yang serupa maupun tindak pidana lain yang akan mengakibatkan adanya hukuman. *Jawabir* berarti memberikan hukuman yang setimpal kepada pelaku kejahatan sehingga dapat memberikan efek jera terhadap pelaku dan menjadi pencegahan bagi yang akan melakukan perbuatan tersebut. Dengan demikian, aspek preventif merupakan konsekuensi dari teori *zawajir*, yang menghendaki pencegahan dari suatu kejahatan terhadap masyarakat maupun terhadap terpidana atau yang telah melakukannya. Sehingga berdasarkan teori ini, suatu hukuman ditetapkan dengan maksud sebagai balasan atas perbuatannya yang merugikan hak orang lain dengan balasan yang setimpal, seperti tindak pidana hukum cambuk. Menurut teori *zawajir*, hukuman berfungsi untuk menyadarkan pelaku kejahatan agar tidak mengulangi kembali perbuatan kejahatan yang ia lakukan dan hukuman tersebut menjadi pelajaran bagi orang lain agar tidak berani melakukan tindakan yang sama. Sedangkan menurut teori *jawabir* hukuman itu berfungsi untuk menyelamatkan terpidana dari siksa di akhirat kelak, dengan kata lain untuk terhapusnya dosa si pelaku, sehingga konotasi

---

<sup>48</sup> Aceh, *Peraturan Gubernur Aceh tentang Pelaksanaan Hukum Acara Jinayat, Pergub No. 5 Tahun 2018*, Berita Daerah Aceh Tahun 2018 No. 5, Pasal 30 Ayat (2).

<sup>49</sup> Abu Su’bah, *al-Hudud fi al-Islami*, (Kairo: al-Halaah al-‘Ammah, 1974), hal.26. Sebagaimana dikutip dari Misran, “Mekanisme pelaksanaan hukuman cambuk dalam sistem hukum pidana Islam”, Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Ar-Raniry

penghukuman adalah *ukhrowi*. Dalam hal ini ulama berbeda pendapat tentang teori mana yang harus didahului.<sup>50</sup>

Berdasarkan teori di atas maka pelaksanaan hukuman cambuk di lapas dapat diakomodir oleh keduanya. Jadi apabila alasan dibatasinya tempat melakukan hukuman cambuk hanya karena kekuatiran sorotan dan kecaman negara lain terkait hukuman cambuk di Indonesia, tentu ini tidak dapat dijadikan pertimbangan berlakunya peraturan tersebut. Namun pelaksanaan hukuman cambuk yang dilaksanakan di LAPAS tidaklah bertentangan dengan syariat Islam sepanjang hukuman itu diberikan di hadapan sekumpulan orang muslim yang hadir. Di samping itu, juga dapat memperbesar peluang agar anak-anak tidak dapat menghadiri pelaksanaan hukuman cambuk tersebut, mengingat tempat pelaksanaannya dilakukan di daerah yang jarang untuk dikunjungi anak-anak.

## **PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan:

1. Kedudukan *Qanun* dalam tata hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah setingkat dengan Perda dan berada di bawah Peraturan Presiden. Sehingga secara hierarki, aturan di dalam *Qanun* tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Sanksi berupa hukuman cambuk yang diatur dalam *Qanun* tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, mengingat kedudukan Provinsi Aceh sebagai Daerah Istimewa yang diberikan otonomi oleh UUD NRI 1945 dalam UU Pemerintahan Aceh untuk menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan syariat Islam. Selain itu, tidak ada undang-undang yang mengatur terkait pelarangan terhadap pemberlakuan hukum cambuk.
3. Pemandahan hukuman cambuk ke LAPAS tidak bertentangan dengan syariat Islam sepanjang hukuman itu diberikan dihadapan sekumpulan orang muslim yang hadir.

Terkait penerapan hukuman cambuk yang diberlakukan di Aceh ini, berikut saran yang dapat diberikan:

1. Sebaiknya pemerintah dapat mengkaji lebih mendalam untuk pelaksanaan sanksi pidana yang berlaku di Aceh agar dampak positif dari sanksi cambuk dapat diterapkan di Indonesia sebagai bentuk sanksi pidana. Hal ini mengingat tujuan daripada pemberian hukuman cambuk untuk mencegah terjadinya kejahatan.
2. Pemerintah yang sedang menyusun KUHP seharusnya melihat kekhususan dari tiap daerah dalam pelaksanaan sanksi pidana. Kekhususan ini sebaiknya untuk memperkaya bentuk sanksi pidana yang berlaku di Indonesia mengingat Indonesia terdiri dari berbagai suku, agama dan ras.

---

<sup>50</sup>Ahmad Fathi Bahansi, *al-Uqubat fi al Fiqh al Islami*, (Kairo: Maktabah Dar Urubah, 1961), hal.13.

3. Seyogyanya masyarakat memahami kekhususan pada Pemerintah Aceh sehingga makna dan sanksi pidana berdasarkan Qonun yang tujuannya untuk mencegah berbuat jahat dapat dilaksanakan.
4. Pemerintah Aceh perlu melakukan sosialisasi yang meluas kepada masyarakat Aceh khususnya terkait hukuman yang diterapkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Kitab Suci:

*Al Qur'an*. diterjemahkan oleh Tim Departemen Agama Republik Indonesia. Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia. 1984.

### Peraturan:

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*.

Indonesia. *Undang-Undang Pemerintahan Aceh*. UU No. 11 Tahun 2006. LN Tahun 2006 No. 62. TLN No. 4633.

Aceh. *Qanun Aceh tentang Hukum Acara Jinayat*. Qanun No. 7 Tahun 2013. Lembaran Aceh Tahun 2013 No. 7. Tambahan Lembaran Aceh No. 51.

Aceh. *Qanun Aceh tentang Hukum Jinayat*. Qanun No. 6 Tahun 2014. Lembaran Aceh Tahun 2014 No. 7. Tambahan Lembaran Aceh No. 66.

Aceh. *Peraturan Gubernur Aceh tentang Pelaksanaan Hukum Acara Jinayat*. Pergub No. 5 Tahun 2018. Berita Daerah Aceh Tahun 2018 No. 5.

### Buku:

Ahmad, Ibrahim. *Hukum Islam di Malaysia*. Kuala Lumpur: Bahagian Hal Ehwal Islam. Jabatan Perdana Menteri Kuala Lumpur. Cet pertama. 1992.

Al-Haddad, Muhammad 'Aashim. *Kejamkah Hukum Islam*. Lahor. 1959.

Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI. 2002.

Bahansi, Ahmad Fathi, *al-Uqubat fi al-Fiqh al-Islami*. Kairo: Maktabah Dar Urubah, 1961

Bakar, Ismail Muhammad *Al-Fiqh Al-Wadiah*, Berlian Publications SDH BHD. Cet. 1. 2008.

Dasuki, H.A. Hafizh *et al. Ensiklopedi Hukum Islam*. Cet. kedua, buku 3. Jakarta: Ichtisar Baru Van Hoeve. 1999.

Dickerson, Reed. *The Fundamental of Legal Drafting*. Second Edition. Canada: Little Brown and Company. 1986.

Djazuli, A. *Hukum Pidana Islam (Fiqh Siyasah)*. Jakarta: Pustaka Setia. Cet. 2. 2010.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel. 1961.

al Maliki, Abdurrahman. *Sistem Sanksi dalam islam, (Nidzam al Uqubat)*. Diterjemahkan oleh Syamsuddin Ramadlan. Bogor: Pustaka Thoriquul Izzah, 2002.

Mamudji, Sri *etal. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005.

- Marzuki, Wismar 'Ain et. al. *Aspek Hukum Pidana dalam Hukum Islam*. Jakarta: Cintya Press. 2005.
- Moeljatno. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Bumi Aksara. Cet. 32. 2016.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1984.
- Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Santoso, Topo. *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syariat Islam dalam Wacana dan Agenda*. Jakarta: Gema Insani Press. 2003.
- Su'bah Abu. *al-Hudud fi al-Islami*, (Kairo: al-Halaah al-'Ammah, 1974), hlm. 26. Sebagaimana dikutip dari Misran, "Mekanisme pelaksanaan hukuman cambuk dalam sistem hukum pidana Islam", Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry.
- Wardi, Muslich Ahmad. *Hukum Pidana Islam*. Jakarta: Sinar Grafika. 2005.
- Yunus, Mahmud. *Kamus Arab-Indonesia*. Jakarta: PT Hidakarya Agung. 1989.

**Jurnal:**

- Alim, Muhammad. "Perda Bernuansa Syariah dan Hubungannya dengan Konstitusi." artikel dalam *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. FH UIL. No.1 Vol. 17. Januari 2010.
- Anggriani, Jum. "Kedudukan *Qanun* dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya." artikel dalam *Jurnal Hukum* No. 3. Vol. 18. Juli 2011.
- Feroza, Cut. "Hak Asasi Manusia dan Penerapan Sanksi Hukum Pidana Islam: Studi Kasus Pelaksanaan Hukuman Cambuk di Aceh." Tesis Magister Universitas Indonesia. 2007.
- Komnas Perempuan. "Kertas Kebijakan Materi Dialog Kebijakan Komnas Perempuan tentang Pelaksanaan Syariat Islam di Aceh." Draft III. Oktober 2005.
- Institute for Criminal Justice Reform. "ICJR Kritik Keras Hukuman Cambuk Bagi Pasangan LGBT di Aceh." <http://icjr.or.id/icjr-kritik-keras-hukuman-cambuk-bagi-pasangan-lgbt-di-aceh/>.
- Nathaniel, Felix. "Pergub Memindahkan Hukum Cambuk di Aceh demi Investasi." <https://tirto.id/pergub-memindahkan-hukum-cambuk-di-aceh-demi-investasi-cH7w/>.
- Saubani, Andri. "Menkumham: Eksekusi Hukum Cambuk Boleh di Kawasan Lapas." <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/04/23/p7n194409-menkumham-eksekusi-hukum-cambuk-boleh-di-kawasan-lapas/>

## **PENTINGNYA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG SEKURITISASI ASET DI ERA PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR**

**Isabella Leoni Simatupang<sup>1</sup>**

### **ABSTRAK**

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisa pentingnya pembentukan undang-undang sekuritisasi aset di era pembangunan infrastruktur di Indonesia. Keberadaan undang-undang sekuritisasi aset bertujuan untuk: (1) menegakkan hukum pasar modal; serta (2) memberikan perlindungan hukum bagi investor. Tulisan ini dibuat dengan metode kualitatif dengan menganalisa konsep investasi melalui sekuritisasi aset secara umum, praktik sekuritisasi aset di Indonesia, peraturan perundang-undangan seperti Peraturan OJK Nomor 52/POJK.04/2017 tentang Dana Investasi Infrastruktur Berbentuk Kontrak Investasi Kolektif, serta studi komparatif berupa perbandingan dengan negara Jepang. Untuk mengatasi permasalahan yang ada, tulisan ini memberikan saran kepada Pemerintah untuk membentuk undang-undang sekuritisasi aset, atau memasukan kembali RUU Sekuritisasi ke dalam daftar Program Legislasi Nasional.

### **A. Pendahuluan**

#### **a. Latar Belakang**

Peningkatan produktivitas dan pendapatan negara merupakan indikator utama pertumbuhan ekonomi negara. Keduanya sangat berkaitan dengan keberadaan infrastruktur yang memadai.<sup>2</sup> Sebagai amanat konstitusi, Indonesia telah menyusun rencana pembangunan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025. Dalam hal ini pembangunan infrastruktur merupakan salah satu visi dan arah pembangunan jangka panjang negara untuk tahun 2005 – 2025.<sup>3</sup> Saat ini, Indonesia sedang berada di era pembangunan infrastruktur. Terlihat bahwa dalam empat tahun terakhir (2015 – 2019), pembangunan infrastruktur menjadi salah satu program prioritas Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo beserta Wakil Presiden Jusuf Kalla.<sup>4</sup> Berdasarkan publikasi dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sejak tahun 2015, pemerintah mengalihkan belanja subsidi menjadi belanja produktif, yakni pembangunan infrastruktur, kesehatan dan pendidikan.

---

<sup>1</sup>E-mail: [isabellaleonisimatupang@gmail.com](mailto:isabellaleonisimatupang@gmail.com)

<sup>2</sup>Shadmanov Shukhrat, “Infrastructure and Economic Growth”, *International Journal of Economics, Commerce and Research*, Vol. 5, Issue 1, (2015), hal.11.

<sup>3</sup>Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 dalam [https://www.bappenas.go.id/file/1814/2057/0437/RPJP\\_2005-2025.pdf](https://www.bappenas.go.id/file/1814/2057/0437/RPJP_2005-2025.pdf), hal.13.

<sup>4</sup>Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Ini Capaian Pembangunan Infrastruktur Indonesia”, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-capaian-pembangunan-infrastruktur-indonesia/>, diakses pada 11 Februari 2019.

Berdasarkan data dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), total nilai investasi yang dibutuhkan dalam pembangunan infrastruktur tahun 2015 – 2019 adalah sebesar Rp4.769,2 Triliun.<sup>5</sup> Dari jumlah tersebut, pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebesar Rp1.978,6 triliun (41,3%) dan BUMN sebesar Rp1.066,2 triliun (22,2%), Sehingga dibutuhkan pendanaan dari swasta sebesar Rp1.751,5 triliun (36,5%). Pada tahun 2017, realisasi anggaran infrastruktur adalah Rp346,6 Triliun. Belum terealisasinya anggaran pembangunan infrastruktur mendorong pemerintah untuk lebih meningkatkan peran swasta dalam pembangunan infrastruktur.<sup>6</sup>

Proyek infrastruktur merupakan proyek berskala besar, dengan kebutuhan modal yang besar dan periode yang cukup lama untuk menghasilkan keuntungan.<sup>7</sup> Dahulu kala, pembiayaan proyek infrastruktur lazimnya berasal dari pemerintah. Seiring dengan perkembangan zaman, pemerintah merasa tidak lagi memiliki cukup dana untuk mendanai pembangunan proyek infrastruktur di negaranya.<sup>8</sup> Kontribusi swasta dalam pembiayaan proyek infrastruktur dapat dilakukan oleh sektor perbankan dan pasar modal. Namun, sektor perbankan masih belum dapat memenuhi kebutuhan pendanaan infrastruktur karena karakteristik simpanannya yang berjangka pendek, sedangkan infrastruktur memiliki karakteristik simpanan jangka panjang.<sup>9</sup> Oleh karenanya, pasar modal dianggap sarana yang lebih tepat sebagai sumber pembiayaan proyek infrastruktur.<sup>10</sup>

Pasar modal berperan penting dalam pembangunan perekonomian suatu negara sejak Revolusi Industri di abad ke-18 hingga saat ini.<sup>11</sup> Hal ini karena pasar modal merupakan sarana investasi jangka panjang oleh masyarakat, yang mana dananya akan disalurkan ke sektor-sektor produktif, seperti proyek-proyek

---

<sup>5</sup> Eka Budiyaniti, “Strategi Peningkatan Peran Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur”, *Info Singkat, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, Vol. X, No. 04/II/Puslit, (2018), hal.20.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup> Jodie A. Kirshner, “Legal Implementation and Management of Infrastructure Finance Models: Trade-Offs between Risk and Maturity”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 35, Issue 2, (2017), hal.297.

<sup>8</sup> Turan Erol dan Deniz Ozuturk, “An Alternatif Model of Infrastructure Financing Based on Capital Markets: Infrastructure REITS (InfraREITS) in Turkey”, *Journal of Economic Cooperation and Development*, Vol. 32, No. 3, (2011), hal.66.

<sup>9</sup> Lily Cania dan Wisudanto, Infrastruktur Perdagangan di Pasar Modal sebagai Sarana Peningkatan Pendanaan Infrastruktur, *Prosiding Simposium II – UNIID*, 2017, hal.141.

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup> Jodie A. Kirshner, “Legal Implementation and Management of Infrastructure Finance Models: Trade-Offs between Risk and Maturity”, hal.297.

<sup>11</sup> Usman Mohammed, Ahmed Dahru, Yahaya Hassan, “Theoretical Analysis of the Role of Capital Market in the Industrial Development of Nigeria”, *International Journal of Research in Social Sciences*, Vol. 4, No. 4, (2014), hal.66 dan 69.

pembangunan infrastruktur negara, atau proyek lain yang berjangka panjang dan berdampak pada perekonomian negara.<sup>12</sup>

Berbagai pihak telah mendukung pengoptimalan peran pasar modal sebagai sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur. Pada tahun 2017, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam Siaran Pers OJK menyatakan ketersediaannya untuk mengoptimalkan peran pasar modal sebagai sumber pembiayaan infrastruktur.<sup>13</sup> Presiden Joko Widodo juga mengutarakan harapannya agar pembiayaan proyek infrastruktur berasal dari pasar modal. Pada tahun 2017, Presiden Joko Widodo mengajak perusahaan swasta dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melakukan sekuritisasi aset. Hal ini karena sekuritisasi aset akan memacu arus modal masuk ke Indonesia, serta mengurangi beban APBN.<sup>14</sup> Pada tahun 2018, beliau mengutarakan lagi harapannya agar pembangunan infrastruktur tahun 2019 yang mulai selesai seperti Lintas Rel Terpadu (LRT) dan tol baik di Jawa maupun luar Jawa bisa dicakup dari pasar modal.<sup>15</sup> Adapun sekuritisasi aset sebagaimana dimaksud oleh Presiden Joko Widodo merupakan salah satu sumber pembiayaan proyek infrastruktur yang melibatkan pasar modal.

Sekuritisasi aset atau *asset-backed securitization* adalah proses konversi aset yang tidak likuid menjadi instrumen keuangan yang likuid dan dapat diperdagangkan secara bebas di pasar modal.<sup>16</sup> Setidaknya terdapat empat pihak dalam sekuritisasi aset, yaitu peminjam (*borrower*), pemberi pinjaman atau penjual aset (*originator*), pembeli aset (SPV atau *grantor trust*), dan investor dari sekuritas yang dijamin oleh aset.<sup>17</sup> Perusahaan yang ingin mendapatkan pembiayaan dari sekuritisasi aset harus terlebih dahulu menentukan aset dalam bentuk tagihan atau piutang yang memberikan hak atas pembayaran di masa yang akan datang. Pemilik asli tagihan atau piutang tersebut bertindak sebagai "*originator*".<sup>18</sup> Setelah itu, *originator* akan mengalihkan segala tagihan atau piutang kepada perusahaan yang bertindak sebagai *Special Purpose Vehicle* (SPV). Pengalihan tagihan atau piutang tersebut bertujuan untuk mengalihkan pula segala risiko yang akan dihadapi oleh *originator*.<sup>19</sup> SPV bertugas untuk

---

<sup>12</sup> Usman Mohammed, Ahmed Dahru, Yahaya Hassan, "Theoretical Analysis of the Role of Capital Market in the Industrial Development of Nigeria", hal.66.

<sup>13</sup> Siaran Pers Otoritas Jasa Keuangan Nomor 91/DKNS/OJK/VIII/2017.

<sup>14</sup> Ardan Adhi Chandra, "Jokowi Minta BUMN dan Swasta Ikut Sekuritisasi Aset", <https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-3623076/jokowi-minta-bumn-dan-swasta-ikut-sekuritisasi-aset>, diakses pada 11 Februari 2019.

<sup>15</sup> Sylke Febrina Laucereno, "Jokowi Ingin Pembangunan Infrastruktur Didanai dari Pasar Modal", <https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-4362849/jokowi-ingin-pembangunan-infrastruktur-didanai-dari-pasar-modal>, diakses pada 11 Februari 2019.

<sup>16</sup> Yuwa Wei, "Aset-Backed Securitization in China", *Richmond Journal of Global Law & Business*, Vol. 6, No. 3, (2007), hal.226.

<sup>17</sup> Li-Ming Han dan Gene C. Lai, "An Analysis of Securitization in the Insurance Industry", *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 62, No. 2, (1995), hal.286.

<sup>18</sup> Steven L Schwarcz, "Structured Finance: A Guide to the Principle of Aset Securitization", *Practicing Law Institute*, 2nd Edition, (1993), hal.5.

<sup>19</sup> Steven L. Schwarcz, "The Alchemy of Aset Securitization", hal.133.

menjual surat utang tersebut ke pasar modal.<sup>20</sup> Sebagai badan hukum yang terpisah, harta kekayaan *originator* terpisah dengan harta kekayaan dari SPV. Hal ini berarti SPV tidak akan terkena dampak dari kepailitan *originator*.<sup>21</sup>

Dengan dijualnya surat utang ke pasar modal, SPV otomatis akan memperoleh dana (penambahan modal) dari investor, dan investor nantinya akan memperoleh keuntungan di masa yang akan datang.<sup>22</sup> Dalam hal ini *originator* bertanggungjawab atas keuntungan bagi investor tersebut. Hal penting yang perlu menjadi perhatian investor dalam hal berinvestasi melalui sekuritisasi aset ini adalah bagaimana arus kas perusahaan hingga saat jatuh tempo penagihan piutang, serta bagaimana kondisi keuangan *originator*.<sup>23</sup> Kedua hal tersebutlah yang akan mempengaruhi keuntungan para investor di masa yang akan datang.<sup>24</sup>

Tujuan dari sekuritisasi aset adalah untuk memperoleh pendanaan dengan biaya yang rendah, dengan memisahkan piutang dengan risiko yang akan dihadapi *originator*.<sup>25</sup> Caranya adalah dengan menetapkan harga jual yang rendah kepada investor, dan harga jual yang tinggi kepada pihak ketiga, atas surat utang tersebut. Hal ini menarik bagi investor, karena mereka dapat memperkirakan berapa jumlah keuntungan minimum yang akan diperolehnya dikemudian hari.<sup>26</sup>

Sekuritisasi aset sendiri pertama kali berkembang pesat di Indonesia saat peristiwa krisis keuangan di Asia tahun 1997, di mana pada saat itu Bursa Efek Jakarta (sekarang Bursa Efek Indonesia) mengalami kejatuhan hingga mendekati 90% dalam periode Juni 1997 hingga Juni 1998. Pada saat itu pula mata uang rupiah menurun hingga 85% dari US Dollar.<sup>27</sup> Oleh karenanya sekuritisasi aset muncul, dan dianggap sebagai “obat” yang potensial untuk membantu bank dan korporasi yang mengalami permasalahan keuangan.<sup>28</sup> Awalnya, di Indonesia, sekuritisasi aset digunakan oleh bank yang menyalurkan pinjaman berupa Kredit Pemilikan Rumah.<sup>29</sup> Sejak tahun 2017, sekuritisasi aset mulai digunakan sebagai sumber pembiayaan infrastruktur.<sup>30</sup>

Perkembangan teknologi dan kompetisi pasar dalam masyarakat yang terus meningkat menunjukkan bahwa sektor pihak berpotensi memberikan

---

<sup>20</sup> John Deacon, *Securitization: Principles, Market and Terms, 2nd Edition* (Asia Law and Practice, 2000), hal.130.

<sup>21</sup> Steven L. Schwarcz, “The Alchemy of Aset Securitization”, hal.133.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Gregory R. Salathe, “Reducing Health Care Costs Through Hospital Accounts Receivable Securitization”, *Virginia Law Review*, Vol 80, No. 2, (1994), hal.549.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Steven L. Schwarcz, “The Alchemy of Aset Securitization”, hal.136.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal.824.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Sri Liani Suselo, Shinta R.I. Soekro, Aga Nugraha, *Sekuritisasi Aset Lembaga Pembiayaan dan Pengembangan Pasar Secondary Mortgage Facility dalam Rangka Pendalaman Pasar Keuangan Indonesia*, Bank Indonesia Working Paper, 2013, hal.5.

<sup>30</sup> Jason Kravitt, J. Paul Forrester, Federic Rosenberg, *Securitization of Project Finance Loans and Other Private Sector Infrastructure Loans*, (ACMT: The Financier, 1994), hal.7.

pembiayaan bagi proyek infrastruktur lewat skema investasi.<sup>31</sup> Studi menemukan bahwa para investor swasta merasa bahwa investasi pada proyek infrastruktur menawarkan keuntungan jangka panjang yang aman serta perlindungan terhadap inflasi.<sup>32</sup> Namun, negara yang dapat menerapkan skema investasi terhadap infrastruktur adalah negara yang memiliki penegakan hukum pasar modal yang baik, kebalikannya, negara yang tidak mendukung penegakan hukum pasar modal dengan baik cenderung mengandalkan pembiayaan proyek infrastruktur dari pemerintah dan bank.<sup>33</sup> Oleh karenanya, dalam mengimplementasikan sekuritisasi aset bagi proyek infrastruktur di Indonesia, penting untuk memperhatikan penegakan hukum terutama hukum pasar modal sebagai *platform* perdagangan surat utang dalam sekuritisasi aset.

Sebagai negara hukum, undang-undang menjadi penting sebagai landasan hukum bagi kegiatan transaksi di pasar modal. Namun, Indonesia hingga sekarang belum memiliki undang-undang sekuritisasi aset. Padahal, berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Rancangan Undang-Undang Sekuritisasi (RUU Sekuritisasi) telah dibuat, dan masuk dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2006 – 2009. Didalamnya terdiri dari enam bab dan 32 pasal. Namun, RUU tersebut tidak dilanjutkan ke parlemen, dan bahkan tidak pula tercantum dalam daftar Prolegnas tahun 2015 – 2019. Hal ini menjadi salah satu hambatan pelaksanaan sekuritisasi aset di Indonesia.<sup>34</sup> Oleh karenanya, tulisan ini dibuat untuk membahas pentingnya keberadaan undang-undang sekuritisasi aset di era pembangunan infrastruktur guna menegakkan hukum pasar modal.

## **B. Pembahasan**

### **a. Pengaturan Hukum Sekuritisasi Aset di Indonesia**

Landasan hukum pelaksanaan sekuritisasi aset bagi pembiayaan infrastruktur di Indonesia terdapat dalam Peraturan OJK Nomor 52/POJK.04/2017 tentang Dana Investasi Infrastruktur Berbentuk Kontrak Investasi Kolektif (POJK 52/2017).<sup>35</sup> Peraturan tersebut dibentuk dengan mengacu pada Pasal 5 huruf p Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang menyatakan bahwa BAPEPAM (sekarang OJK) berwenang untuk menetapkan instrumen lain sebagai efek selain yang telah ditentukan

---

<sup>31</sup> Turan Erol dan Deniz Ozuturk, “An Alternatif Model of Infrastructure Financing Based on Capital Markets: Infrastructure REITS (InfraREITS) in Turkey”, hal.66.

<sup>32</sup>*Ibid*, hal.67.

<sup>33</sup>*Ibid*.

<sup>34</sup> Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan RI, “Sekuritisasi Aset: Alternatif Pembiayaan Infrastruktur dan Peluang Investasi dalam Pembangunan Infrastruktur”, disampaikan dalam Seminar Pre-heating, Investor Gathering tanggal 18 Desember 2017, dalam [http://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/Sosialisasi%20SBN/Investor%20Gathering%202017\\_Sekuritisasi%20Aset.pdf](http://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/Sosialisasi%20SBN/Investor%20Gathering%202017_Sekuritisasi%20Aset.pdf), hal.19.

<sup>35</sup> Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Dana Investasi Infrastruktur Berbentuk Kontrak Investasi Kolektif*, POJK No. 52/POJK.04/2017, LN No. 170 , TLN No. 6104.

dalam undang-undang tersebut.<sup>36</sup> Isi dari peraturan tersebut sudah sangat teknis, dan cenderung membingungkan apabila dibaca oleh pihak-pihak yang awam hukum. Terlihat bahwa pengaturan mengenai sekuritisasi aset hanya terdapat dalam Peraturan OJK, dan belum ada peraturan setingkat Undang-Undang yang mengaturnya.

#### **b. Praktik Sekuritisasi Aset di Indonesia**

Pasar modal sudah terbukti berperan penting dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia melalui skema sekuritisasi aset. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko Kementerian Keuangan Republik Indonesia, sejauh ini sudah ada dua infrastruktur yang telah terbangun dengan skema pembiayaan sekuritisasi aset, yaitu proyek jalan tol oleh PT Jasa Marga, dan proyek kelistrikan oleh PT Indonesia Power, anak perusahaan PT Perusahaan Listrik Negara (PT PLN). Adapun PT Jasa Marga dan PT PLN merupakan perusahaan BUMN.

Dari proyek tol Jagorawi oleh PT Jasa Marga, pendapatan per tahun rata-rata mencapai Rp700 Miliar, dan dalam jangka waktu lima tahun instrumen sekuritisasi yang dapat diberikan adalah sebesar Rp2 Triliun. Sedangkan dari proyek kelistrikan oleh PT Indonesia Power, telah dikumpulkan dana sebesar Rp4 Triliun. Kedua proyek tersebut merupakan *success story* penggunaan sekuritisasi aset bagi pembiayaan infrastruktur di Indonesia.<sup>37</sup>

#### **c. Studi Komparatif: Praktik Sekuritisasi Aset di Jepang**

Jepang dan Cina merupakan dua negara terkuat di Asia dalam hal pembangunan infrastruktur. Keduanya bersaing dalam menggarap proyek-proyek infrastruktur di negara-negara lain. Namun, dalam hal pembangunan infrastruktur di negara sendiri, Jepang berada dalam posisi yang lebih baik dibandingkan Cina.<sup>38</sup> Bahkan dalam skala internasional, Jepang telah menjadi salah satu negara dengan sarana transportasi paling baik di dunia.<sup>39</sup>

Pasar modal di Jepang berperan penting dalam pembiayaan infrastruktur, yang berdampak pada pertumbuhan perekonomian negara. Jepang juga merupakan negara yang menganggap pentingnya penegakan hukum demi tercapainya pertumbuhan ekonomi negara. Sejak tahun 1930 sampai tahun 1970, penegakan hukum pasar modal di Jepang sangat baik. Hal ini terlihat dari tersedianya peraturan-peraturan yang memadai sebagai landasan dalam

---

<sup>36</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pasar Modal*, UU No. 8 Tahun 1995, LN No. 64, TLN No. 3608.

<sup>37</sup> Chandra Bagus Sulisty, "Sekuritisasi Aset, Solusi Pembiayaan Infrastruktur", <https://id.beritasatu.com/home/sekuritisasi-aset-solusi-pembiayaan-infrastruktur/171257>, diakses pada 15 Februari 2019.

<sup>38</sup> Zhao Hong, *Chinese and Japanese Infrastructure Investment in Southeast Asia: From Rivalry to Cooperation?*, Institute of Developing Economies Discussion Paper, No. 689, 2018, hal.3.

<sup>39</sup> Dharis David, "The Japanese Experience with Highway Development", *Journal of Infrastructure Development*, Vol. 6, No. 1, (2014), hal.17.

bertransaksi di pasar modal.<sup>40</sup> Dalam kisaran tahun 1980, Jepang mengalami deregulasi besar-besaran yang menyebabkan krisis perbankan, serta berdampak pada pasar modal di Jepang. Tidak berhenti sampai disitu, pasar modal di Jepang juga terkena dampak yang besar dari krisis keuangan di Asia tahun 1997.<sup>41</sup>

Sebagai respon dari krisis keuangan tersebut, lahirlah sekuritisasi aset yang mulai dikembangkan di Jepang. Sejak tahun 1997, sudah banyak sekuritisasi aset yang kerap dilakukan sebagai bentuk pembaharuan dari skema pembiayaan. Jenis aset yang disekuritisasi juga beragam, yang ditujukan untuk memberikan pembiayaan bagi Kredit Pemilikan Rumah hingga pembiayaan infrastruktur. Beberapa penelitian menyatakan bahwa ada kemungkinan bahwa Jepang dapat menjadi pasar sekuritisasi aset terbesar di dunia.<sup>42</sup>

Tidak mau mengulangi kesalahan yang sama, Jepang kembali berupaya dalam menegakkan hukum khususnya dalam hal ini di bidang pasar modal. Penegakan hukum tersebut dilakukan dengan membentuk peraturan-peraturan yang memadai sebagai landasan hukum yang kuat dalam bertransaksi di pasar modal. Untuk sekuritisasi aset sendiri, Jepang membuat peraturan tersendiri yaitu *Securitization of Aset (Law Number 105, 1998)*. Selain itu, peraturan-peraturan lain seperti *Civil Code (Law Number 89, 1896)*, *Trust Act (Law Number 108, 2006)*, dan *Financial Instruments and Exchange Law (Law Number 25, 1948)* juga berlaku untuk sekuritisasi aset.<sup>43</sup>

Hingga saat ini, penegakan hukum pasar modal dalam sekuritisasi aset di Jepang masih diupayakan. Pada tahun 2009, *Japan Securities Dealers Association* menyatakan bahwa akan dibentuknya prosedur sekuritisasi aset yang memadai, yang berisikan informasi bagi investor mengenai risiko terhadap aset yang disekuritisasi tersebut. Hal ini dilakukan guna menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi investor, dan memberikan kenyamanan bagi investor dalam berinvestasi lewat sekuritisasi aset.<sup>44</sup> Hal ini menunjukkan tekad yang kuat oleh Jepang dalam menegakkan hukum pasar modal dinegaranya. Sebagai hasil, berdasarkan survei dari Forbes pada tahun 2018, telah terbukti bahwa Jepang menduduki peringkat pertama sebagai negara dengan perekonomian terbaik di Asia.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Takeo Hoshi dan Ayako Yasuda, "Capital Market Regulation in Japan After the Global Financial Crisis", *World Scientific Studies in International Economics*, hal. 165, dalam [https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789814678339\\_0007](https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789814678339_0007).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Michael T. Kawachi, "The New Law of Aset Securitization in Japan", *University of Puget Sound Law Review*, Vol. 17, (1994), hal. 588.

<sup>43</sup> Patrick D. Dolan, *Getting the Deal Trough Structured Finance & Securitization 2018*, (London: Law Business Research, 2018), hal. 26.

<sup>44</sup> *Japan Securities Dealers Association, Final Report, March 17, 2009.*

<sup>45</sup> Forbes, "Asia's Ten Best Countries – from Abe's Japan to Duterte's Philippines", <https://www.forbes.com/sites/panosmourdukouts/2018/03/15/asias-ten-best-countries-from-abes-japan-to-dutertes-philippines/#529898bf5b33>, diakses pada 15 Februari 2019.

#### **d. Pentingnya Undang-Undang Sekuritisasi Aset**

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Rancangan Undang-Undang Sekuritisasi telah dibuat, dan masuk dalam daftar Prolegnas 2006 – 2009. Namun, RUU tersebut tidak masuk dalam daftar Prolegnas tahun 2015 – 2019. Pertanyaannya adalah, mengapa RUU Sekuritisasi tidak masuk dalam Prolegnas, padahal pemerintah sudah bertekad untuk meningkatkan peran pasar modal dalam pembiayaan infrastruktur, dan mengembangkan skema pembiayaan sekuritisasi aset untuk menekan APBN. Dasar hukum berupa Peraturan OJK saja tidak cukup kuat untuk menjamin penegakan hukum pasar modal dalam sekuritisasi aset, terlebih di era pembangunan infrastruktur ini. Apalagi Peraturan OJK tersebut bersifat sangat teknis, dan masih terdapat berbagai kekurangan didalamnya. Hal yang perlu ditekankan adalah pembangunan infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi negara harus sejalan dengan penegakan hukum, khususnya dalam hal ini hukum pasar modal.

Undang-Undang merupakan dasar hukum terkuat yang mengatur hal-hal yang umum dan abstrak dalam kegiatan manusia. Dalam lingkup pasar modal, undang-undang menjadi dasar hukum yang kuat terhadap pelaksanaan transaksi di pasar modal. Berkaca pada negara Jepang, mereka telah membentuk peraturan berbentuk undang-undang yang mengatur mengenai sekuritisasi aset. Hal tersebut dilakukan untuk mencegah terjadinya krisis di masa yang akan datang, terutama krisis keuangan yang akan berdampak pada pasar modal.<sup>46</sup>

Penegakan hukum suatu negara ditujukan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat.<sup>47</sup> Dalam hal penegakan hukum pasar modal, perlindungan terhadap investor adalah hal utama. Dalam sekuritisasi aset bagi pembiayaan infrastruktur, investor bertindak sebagai “pemberi pinjaman”.<sup>48</sup> Hal yang menjadi perhatian investor sebagai pemberi pinjaman adalah agar uang yang dipinjamkan atau diinvestasikan tersebut akan kembali.<sup>49</sup> Bahkan, hal yang lazim apabila investor mengharapkan keuntungan di masa yang akan datang.<sup>50</sup> Berkaca pada negara Jepang, undang-undang sekuritisasi aset ditujukan untuk memberikan kenyamanan bagi investor dalam berinvestasi lewat sekuritisasi aset.<sup>51</sup> Oleh karenanya, keberadaan undang-undang sekuritisasi aset akan memberikan perlindungan hukum serta kenyamanan bagi investor dalam berinvestasi lewat sekuritisasi aset. Hal ini juga akan menarik lebih banyak investor untuk berinvestasi terhadap pembangunan infrastruktur lewat sekuritisasi aset, sehingga kontribusi swasta akan meningkat serta beban anggaran negara dalam pembangunan infrastruktur akan lebih ringan.

---

<sup>46</sup> Patrick D. Dolan, *Getting the Deal Trough Structured Finance & Securitization* 2018, hal.26.

<sup>47</sup> Hamzah dan Aripin Ahmad, “Capital Market Products and Investor Protection”, *European Research Studies Journal*, Vol. XXI, Issue 2, (2018), hal.716

<sup>48</sup> Carl S. Bjerre, “Project Finance, Securitization and Consensuality”, *Duke Journal of International Law*, Vol. 12, (2002), hal. 413.

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup> Steven L. Schwarcz, “The Alchemy of Aset Securitization”, hal.136.

<sup>51</sup>*Japan Securities Dealers Association, Final Report, March 17, 2009.*

## **C. Penutup**

### **a. Kesimpulan**

Undang-undang sekuritisasi aset perlu dibentuk dengan tujuan untuk menegakkan hukum pasar modal, karena undang-undang merupakan produk hukum yang paling kuat terhadap pelaksanaan transaksi di pasar modal, serta memberikan perlindungan hukum bagi investor. Dengan begitu akan lebih banyak investor yang tertarik untuk berinvestasi terhadap pembangunan infrastruktur lewat sekuritisasi aset.

### **b. Saran**

Pemerintah harus membentuk undang-undang sekuritisasi aset, atau memasukan kembali RUU Sekuritisasi ke dalam daftar Prolegnas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Deacon, John. *Securitization: Principles, Market and Terms*, 2nd Edition. Asia Law and Practice, 2000.
- Dolan, Patrick D. *Getting the Deal Trough Structured Finance & Securitization 2018*. London: Law Business Research, 2018.
- Kravitt, Jason, Forrester, J. Paul, dan Rosenberg, Federic. *Securitization of Project Finance Loans and Other Private Sector Infrastructure Loans*. ACMT: The Financier, 1994.

### **Jurnal**

- Ahmed, Arshad A. "Introducing Aset Securitization to Indonesia: A Method in Madness", *University of Pennysilvania Journal of International Economic Law*, Vol. 19, No. 3, (1998).
- Bjerre, Carl S. "Project Finance, Securitization and Consensuality", *Duke Journal of International Law*, Vol. 12, (2002).
- Budiyanti, Eka. "Strategi Peningkatan Peran Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur: Info Singkat, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis", *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, Vol. X, No. 04/II/Puslit, (2018).
- David, Dharis. "The Japanese Experience with Highway Development", *Journal of Infrastructure Development*, Vol. 6, No. 1, (2014).
- Erol, Turan dan Ozuturk, Deniz. "An Alternatif Model of Infrastructure Financing Based on Capital Markets: Infrastructure REITS (InfraREITS) in Turkey", *Journal of Economic Cooperation and Development*, Vol. 32, No. 3, (2011).
- Funmilayo, Araloyin dan Olayemi, Balogun. "Infrastructure Finance System: A Comparative Analysis of 3 Developing Countries and Lessons for Nigeria", *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 9, No. 3, (2018).
- Hamzah dan Ahmad, Aripin. "Capital Market Products and Investor Protection", *European Research Studies Journal*, Vol. XXI, Issue 2, (2018).

- Han, Li-Ming dan Lai, Gene C. “An Analysis of Securitization in the Insurance Industry”, *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 62, No. 2, (1995).
- Kawachi, Michael T. “The New Law of Aset Securitization in Japan”, *University of Puget Sound Law Review*, Vol. 17, (1994).
- Kirshner, Jodie A. “Legal Implementation and Management of Infrastructure Finance Models: Trade-Offs between Risk and Maturity”. *Berkeley Journal of Internasional Law*, Vol. 35, Issue 2, (2017).
- Mohammed, Usman, Dahru, Ahmed dan Hassan, Yahaya. “Theoretical Analysis of the Role of Capital Market in the Industrial Development of Nigeria”, *International Journal of Research in Social Sciences*, Vol. 4, No. 4, (2014).
- Salathe, Gregory R. “Reducing Health Care Costs Through Hospital Accounts Receivable Securitization”, *Virginia Law Review*, Vol 80, No. 2, (1994).
- Schwarcz, Steven L. “The Alchemy of Aset Securitization”, *Stanford Journal of Law, Business & Finance*, Vol. 1, (1994).
- Shukhrat, Shadmanov. “Infrastructure and Economic Growth”, *International Journal of Economics, Commerce and Research*, Vol. 5, Issue 1, (2015).
- Wei, Yuwa. “Aset-Backed Securitization in China”, *Richmond Journal of Global Law & Business*, Vol. 6, No. 3, (2007).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia, *Undang-Undang tentang Pasar Modal*, UU No. 8 Tahun 1995, LN No. 64, TLN No. 3608.
- Otoritas Jasa Keuangan, *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Dana Investasi Infrastruktur Berbentuk Kontrak Investasi Kolektif*, POJK No. 52/POJK.04/2017, LN No. 170 , TLN No. 6104.

### **Internet**

- Chandra, Ardan Adhi, “Jokowi Minta BUMN dan Swasta Ikut Sekuritisasi Aset”, <https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-3623076/jokowi-minta-bumn-dan-swasta-ikut-sekuritisasi-aset>.
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, Kementerian Keuangan RI, “Sekuritisasi Aset: Alternatif Pembiayaan Infrastruktur dan Peluang Investasi dalam Pembangunan Infrastruktur”, disampaikan dalam Seminar *Pre-heating*, Investor Gathering tanggal 18 Desember 2017, [http://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/Sosialisasi%20SBN/Investor%20Gathering%202017\\_Sekuritisasi%20Aset.pdf](http://www.djppr.kemenkeu.go.id/uploads/files/Sosialisasi%20SBN/Investor%20Gathering%202017_Sekuritisasi%20Aset.pdf).
- Forbes, “Asia’s Ten Best Countries – from Abe’s Japan to Duterte’s Philippines”, <https://www.forbes.com/sites/panosmourdoukoutas/2018/03/15/asias-ten-best-countries-from-abes-japan-to-dutertes-philippines/#529898bf5b33>.
- Hoshi, Takeo dan Yasuda, Ayako, “Capital Market Regulation in Japan After the Global Financial Crisis”, *World Scientific Studies in*

Internasional Economics, hlm. 165,  
[https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789814678339\\_0007](https://www.worldscientific.com/doi/abs/10.1142/9789814678339_0007).

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Ini Capaian Pembangunan Infrastruktur Indonesia”,  
<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-capaian-pembangunan-infrastruktur-indonesia/>.

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Visi dan Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005 – 2025  
[https://www.bappenas.go.id/file/1814/2057/0437/RPJP\\_2005-2025.pdf](https://www.bappenas.go.id/file/1814/2057/0437/RPJP_2005-2025.pdf).

Laucereno, Sylke Febrina, “Jokowi Ingin Pembangunan Infrastruktur Didanai dari Pasar Modal”, <https://finance.detik.com/bursa-dan-valas/d-4362849/jokowi-ingin-pembangunan-infrastruktur-didanai-dari-pasar-modal>.

Sulistyo, Chandra Bagus, “Sekuritisasi Aset, Solusi Pembiayaan Infrastruktur”, <https://id.beritasatu.com/home/sekuritisasi-aset-solusi-pembiayaan-infrastruktur/171257>.

#### **Lain-lain**

Cania, Lily dan Wisudanto, *Infrastruktur Perdagangan di Pasar Modal sebagai Sarana Peningkatan Pendanaan Infrastruktur*. Prosiding Simposium II – UNIID, 2017.

Hong, Zhao, *Chinese and Japanese Infrastructure Investment in Southeast Asia: From Rivalry to Cooperation?*. Institute of Developing Economies Discussion Paper, No. 689, 2018.

Japan Securities Dealers Association. Final Report, March 17, 2009.

Siaran Pers Otoritas Jasa Keuangan Nomor 91/DKNS/OJK/VIII/2017.

Suselo, Sri Liani, Soekro, Shinta R.I., dan Nugraha, Aga. *Sekuritisasi Aset Lembaga Pembiayaan dan Pengembangan Pasar Secondary Mortgage Facility dalam Rangka Pendalaman Pasar Keuangan Indonesia*, Bank Indonesia Working Paper, 2013.

## PERMASALAHAN DELEGASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN UNTUK PIDANA ADAT DALAM RANCANGAN KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA INDONESIA

Muhammad Adiguna Bimasakti<sup>1</sup>

### I. PENDAHULUAN

Wacana dekolonialisasi hukum pidana nasional yang saat ini masih berupa rancangan undang-undang yakni Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut RKUHP) banyak menimbulkan polemik di masyarakat. Polemik tersebut di antaranya adalah mengenai beberapa delik yang dianggap kontroversial, atau pun pengaturan unsur-unsur delik yang sifatnya dianggap sebagian orang absurd. Salah satu kontroversi yang timbul adalah mengenai pemberlakuan “Hukum yang Hidup dalam Masyarakat” di dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 597 RKUHP yang menurut banyak pihak bertentangan dengan asas legalitas dalam hukum pidana.

Menurut penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP, untuk memberikan dasar hukum mengenai berlakunya hukum pidana adat (delik adat), perlu ditegaskan dan dikompilasi oleh pemerintah yang berasal dari Peraturan Daerah masing-masing tempat berlakunya hukum adat. Kemudian berdasarkan hal ini muncul dua buah permasalahan: 1. Apakah delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui penjelasan pasal dalam suatu undang-undang?; 2. Menjadi kewenangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota kah pengaturan pidana adat? Tulisan ini akan mencoba membedah kedua hal tersebut dan memberikan jawabannya.

### II. PEMBAHASAN

#### 1. RKUHP dan Wacana Dekolonialisasi Hukum Pidana Nasional

##### a. *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* sebagai Hukum Pidana Warisan Belanda

*Wetboek van Strafrechtvoor Nederlandsch Indi* merupakan Kitab Undang-Undang hasil Kodifikasi Hukum Pidana yang dibuat di negeri Belanda dan kemudian diberlakukan di Hindia Belanda pada Tahun 1915 dan mulai berlaku efektif sejak 1918. Pemberlakuan tersebut dilakukan pada Tahun 1915 atas Titah Raja (*Koninklijk Besluit*) No. 33 Tahun 1915 yang memerintahkan kepada *Gouverneur Generaal op de Nederlandsch Indie* (Gubernur Jenderal Hindia Belanda) untuk memberlakukan *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie* dengan penyesuaian (*Concordantie / Konkordansi*) pada beberapa ketentuannya.

Sebagai contoh konkordansi tersebut adalah, Belanda sejak Tahun 1870 telah menghapuskan hukuman mati dari *Wetboek van Strafrecht* (WvS / KUHP) nya. Mengenai hal ini dapat dilihat menurut C. van Vollenhoven dalam bukunya *Het Adatrechtvan Nederlandsch Indie* (Hukum Adat di Hindia Belanda) menyatakan bahwa nilai-nilai hukum adat dalam hukum di Hindia Belanda

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2012, Calon Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar, email: [muhammad1adiguna@gmail.com](mailto:muhammad1adiguna@gmail.com).

sangatlah penting<sup>2</sup> oleh karena itu salah satu bentuk penyesuaian (*Concordantie / Konkordansi*) yang dilakukan adalah terdapat pada Pasal 10 WvS yakni menambahkan hukuman mati (*doodstraf*) sebagai pidana pokok<sup>3</sup> karena bentuk pidana ini masih hidup dalam masyarakat Indonesia.

Sebetulnya selain konkordansi dalam pemberlakuan oleh Belanda di Hindia Belanda tersebut, WvS juga telah beberapa kali mengalami perubahan di antaranya melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1946 Tentang Peraturan Hukum Pidana yang menghapus dan mengubah beberapa ketentuan dalam WvS dan kemudian memberikan nama Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (untuk selanjutnya disebut KUHP) kepada WvS sebagaimana dikenal sampai saat ini, serta perubahan lain misalnya penambahan delik dalam Undang-Undang PNPS (Penetapan Presiden) No. 1 Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan / atau Penodaan Agama yang menyisipkan Pasal 156a ke dalam KUHP.

Wacana penggantian KUHP warisan Belanda / Kolonial tersebut dengan KUHP yang baru sebenarnya sudah sangat lama dimulai, namun titik terang baru mulai muncul pada Tahun 2019. Pada bulan September 2019 di masa akhir jabatan DPR RI dan Presiden RI periode 2014-2019 DPR RI berencana melakukan pengesahan terhadap Rancangan KUHP dengan gaya yang mencerminkan ke-Indonesiaan-nya, sehingga hal ini dianggap sebagai perwujudan dari diskursus dekolonisasi atas Hukum Pidana Nasional. Namun sebelum sempat disahkan, RKUHP ini mendapat tentangan keras dari berbagai elemen masyarakat termasuk mahasiswa dan pelajar yang tak henti-hentinya melancarkan aksi masa di berbagai daerah di Indonesia<sup>4</sup>, sehingga pengesahan RKUHP menjadi ditunda<sup>5</sup>.

Salah satu bentuk dari dekolonisasi tersebut adalah dengan memasukkan unsur-unsur hukum adat ke dalam RKUHP melalui jembatan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) RKUHP yang mengatur sebagai berikut:

(1) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang ini.*

Akan tetapi kemudian hal ini mendapat kritik tajam dari berbagai pihak karena dianggap bertentangan dengan asas legalitas yang juga diatur dalam Pasal

---

<sup>2</sup> C. Van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*, Leiden: Boekhandel en Drukkerij Voorheen E. J. Brill, 1931, hal.1.

<sup>3</sup> Balai Poestaka, *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie (Kitab Oendang-Oendang Hoekoeman)*, Batavia: Penerbit Balai Poestaka, 1921, Pasal 10.

<sup>4</sup> Aksi masa ini terpusat di Jakarta, lihat: <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/09/24/aksi-demo-tolak-ruu-kuhp-dan-kpk-4-poin-tuntutan-mahasiswa-hingga-batas-waktu-unjuk-rasa>, namun di berbagai daerah di Indonesia juga dilakukan aksi serupa.

<sup>5</sup> Lihat: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190924184703-32-433534/dpr-sebut-rkuhp-ditunda-sampai-ada-titik-temu-dengan-jokowi>.

1 RKUHP<sup>6</sup>. Pembahasan dalam tulisan ini tidak akan menjamah mengenai asas legalitas.

**b. Hukum Pidana Adat dan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat**

Penggunaan terminologi “Hukum yang Hidup dalam Masyarakat” pada ketentuan dalam RKUHP agaknya menurut Penulis kurang tepat, karena maksud dari terminologi tersebut adalah Hukum Adat. Oleh karena itu pada tulisan ini terminologi yang akan digunakan adalah Hukum Adat saja. Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP menjelaskan: “untuk memberikan dasar hukum mengenai berlakunya **hukum pidana adat (delik adat)**, perlu ditegaskan dan dikompilasi oleh pemerintah yang berasal dari Peraturan Daerah masing-masing tempat berlakunya **hukum adat**”, sehingga memang istilah yang tepat adalah hukum adat.

Mengenai hukum pidana adat ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru. Sebelum timbul wacana mengenai hal ini dalam RKUHP, dalam hukum positif Indonesia bahkan sudah diatur mengenai keberlakuannya yakni melalui Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 Tentang Tindakan-Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan Dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil. Pengaturan mengenai pidana adat ini terdapat dalam Pasal 5 ayat (3) dalam undang-undang tersebut dengan maksimal pemidanaan 3 (tiga) bulan kurungan dan/atau denda Rp. 500,- (lima ratus rupiah). Sehingga sebenarnya agak klasik ketika membahas isu legalitas dalam RKUHP berkaitan dengan pidana adat karena sejak dahulu pun ini sudah ada<sup>7</sup>.

**2. Delegasi Peraturan Perundang-Undangan Pidana Adat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP kepada Peraturan Daerah.**

**a. Kedudukan Penjelasan Pasal dalam Undang-Undang sebagai Dasar Delegasi.**

Pasal 2 ayat (1) RKUHP memang mengatur bahwa selain hukum pidana adat dapat diberlakukan diluar dari apa yang diatur dalam RKUHP. Akan tetapi kemudian ketentuan ini direduksi oleh penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP yang menyatakan bahwa untuk dapat berlaku, maka hukum pidana adat tersebut harus dikumpulkan dalam suatu kompilasi dengan bentuk hukum berupa Peraturan Daerah. Kemudian dalam hal ini muncul pertanyaan lanjutan apakah penjelasan pasal dalam undang-undang dapat memuat norma yang berisi delegasi peraturan perundang-undangan? Kemudian apakah ia dapat dijadikan dasar legalitas untuk Pemerintahan Daerah membuat Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana adat di daerah hukumnya?

Dalam tataran normatif, pembentukan norma harus dibuat dalam bentuk batang tubuh, dan tidak boleh dimuat dalam Penjelasan Pasal. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Lampiran II Bab I No. 177 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: “177.

---

<sup>6</sup> Anugerah Rizki Akbari, *et.al.*, *Membedah Konstruksi Buku 1 Rancangan KUHP*, Jakarta: STIH Jentera, 2019, hal.23.

<sup>7</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Draft Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, 2015, hal.258.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.” Oleh karena itu bagaimanakah nasib Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP dan bagaimana nasib legalitas Peraturan Daerah tentang pidana adat yang kelak dibuat dengan dasar Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP ini?

Delegasi peraturan perundang-undangan merupakan delegasi atau pelimpahan kewenangan dari suatu undang-undang kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah<sup>8</sup>. Norma ini tentu harus dibuat dalam batang tubuh undang-undang sesuai dengan ketentuan dalam Lampiran II Bab I No. 177 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebenarnya pun ketentuan dalam Lampiran II Bab I No. 177 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 ini menjadi paradoks karena ketentuan larangan itu dimuat dalam lampiran yang bahkan juga bukan batang tubuh dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dan bukan pula penjelasan melainkan hanya sekedar lampiran yang semestinya hanya berisi format. Oleh karena itu akan timbul permasalahan jika kemudian Peraturan Daerah yang mendasarkan norma pidana adatnya kepada Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP ini diajukan uji materil ke Mahkamah Agung apakah ia dapat mempertahankan legalitasnya atau tidak.

Jika Peraturan Daerah ini tidak bisa mempertahankan legalitasnya melalui penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP, maka sebetulnya ia masih bisa mempertahankan legalitasnya melalui jalur lain, yakni melalui jalur Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:

(1) *Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

Hanya saja kemudian ternyata ketentuan Pasal 2 ayat (1) ini mempertegas pengaturan dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan memperluas keberlakuan normanya dengan memberikan kewenangan mengatur pidana tambahan berupa kewajiban adat sebagaimana diatur dalam Pasal 66 RKUHP.

#### **b. Kewenangan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pengaturan Pidana Adat**

Pasal 2 ayat (1) maupun penjelasannya tidak menjelaskan Peraturan Daerah apa yang menjadi dasar hukum untuk membuat Kompilasi Pidana Adat dalam suatu wilayah hukum. Apakah ia menjadi kewenangan Peraturan Daerah Provinsi atukah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota? Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan kewenangan mengatur hukum pidana pada keduanya sehingga menjadi bias kewenangan siapakah untuk mengatur pidana adat

---

<sup>8</sup>Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*, Yogyakarta: Deepublish, 2019, hal.76.

menurut Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP. Akan tetapi hal ini dapat dijelaskan melalui pendekatan hukum administrasi Negara.

Pembagian kewenangan daerah otonom yang dalam hal ini Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 13 ayat (3) dan (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya, pengaturannya adalah dengan empat kaidah berikut:

- (1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi sedangkan yang di dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- (2) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi sedangkan yang di dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- (3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi sedangkan apabila di dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- (4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi sedangkan jika lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan empat kaidah pembagian kewenangan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota tersebut di atas, terutama kaidah pertama dan kedua dapat disimpulkan bahwa kewenangan pengaturan hukum pidana adat oleh Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat dibagi sebagai berikut:

- Pada dasarnya kewenangan mengatur hukum pidana adat adalah berada di Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun jika ternyata kota atau kabupaten yang bersangkutan bukan daerah otonom seperti kota/kabupaten di wilayah Provinsi DKI Jakarta maka kewenangannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi. Contoh: pidana adat untuk masyarakat adat yang mendiami wilayah kabupaten A maka menjadi kewenangan Peraturan Kabupaten A untuk mengatur pidana adatnya;
- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam satu provinsi yang sama maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi. Contoh: pidana adat untuk masyarakat adat yang mendiami wilayah Kabupaten A dan Kota B pada Provinsi C maka menjadi kewenangan Peraturan Daerah Provinsi C untuk mengatur pidana adatnya;
- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam provinsi yang berbeda dengan tidak melibatkan wilayah hukum kota/kabupaten dalam satu provinsi maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Contoh: pidana adat untuk masyarakat adat yang

mendiami wilayah Kabupaten A di Provinsi B dan Kabupaten C di Provinsi D maka menjadi kewenangan Peraturan Daerah Kabupaten A dan Peraturan Daerah Kabupaten C untuk mengatur pidana adatnya. Hal ini karena keduanya berada di wilayah hukum kota/kabupaten dan provinsi yang berbeda sehingga dikembalikan kepada kaidah awal, dengan ketentuan harus diadakan konsolidasi agar tidak terjadi ketimpangan dalam pengaturan unsur delik maupun pembedaannya/sanksinya;

- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam provinsi yang berbeda dengan melibatkan wilayah hukum kota/kabupaten dalam satu provinsi maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi. Contoh: pidana adat untuk masyarakat adat yang mendiami wilayah Kabupaten A dan Kabupaten B di Provinsi C dan Kabupaten D di Provinsi E maka menjadi kewenangan Peraturan Daerah Provinsi C untuk wilayah Kabupaten A dan Kabupaten B, serta Peraturan Daerah Kabupaten D untuk Kabupaten D yang mengatur pidana adatnya, dengan ketentuan harus diadakan konsolidasi agar tidak terjadi ketimpangan dalam pengaturan unsur delik maupun pembedaannya/sanksinya.

### **III. PENUTUP**

#### **1. Kesimpulan**

Pidana adat bukanlah sesuatu yang baru dalam ilmu hukum pidana dan hukum pidana positif di Indonesia. Sejak lahirnya Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 normativisasi kaidah hukum adat ke dalam hukum pidana positif sudah mulai dilakukan dan diatur dalam Pasal 5 ayat (3) undang-undang tersebut. Akan tetapi ketika ia dicoba untuk dinormakan secara formal melalui Pasal 2 ayat (1) dan Penjelasannya dengan mendelegasikan kewenangan peraturan perundangan pidana adat kepada Peraturan Daerah, maka kemudian timbul masalah yakni mengenai: 1. Apakah delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui penjelasan pasal dalam suatu undang-undang?; 2. Menjadi kewenangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota kah pengaturan pidana adat?

Delegasi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan tentu tidak dapat dilakukan melalui penjelasan undang-undang melainkan harus melalui batang tubuh (norma dalam pasal). Oleh karena itu ketentuan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP menjadi problematis dan berpotensi menimbulkan masalah di kemudian hari. Namun melalui jalur Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hal ini bisa teratasi karena dalam Pasal tersebut Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/kota memiliki kewenangan mengatur hukum pidana.

Mengenai pembagian kewenangan antara Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota tersebut maka berdasarkan kajian hukum administrasi pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah dapat dibagi sebagai berikut:

- Pada dasarnya kewenangan mengatur hukum pidana adat adalah berada di Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Namun jika ternyata kota atau kabupaten yang bersangkutan bukan daerah otonom seperti kota/kabupaten di wilayah Provinsi DKI Jakarta maka kewenangannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi;
- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam satu provinsi yang sama maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi;
- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam provinsi yang berbeda dengan tidak melibatkan wilayah hukum kota/kabupaten dalam satu provinsi maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- Hukum Pidana Adat yang dianut oleh Masyarakat Adat yang wilayah hukumnya meliputi lintas kota/kabupaten dalam provinsi yang berbeda dengan melibatkan wilayah hukum kota/kabupaten dalam satu provinsi maka kewenangan pengaturannya ada pada Peraturan Daerah Provinsi.

## **2. Saran**

- Norma delegasi harus diatur dalam batang tubuh undang-undang, bukan dalam penjelasan. Dalam hal ini hendaknya kaidah delegasi pengaturan hukum pidana adat dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) RKUHP dimasukkan ke dalam rumusan pasal pada batang tubuh, baik di ketentuan penutup maupun di Pasal 2 ayat (1) itu sendiri agar sesuai dengan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar;
- Perlu dikaji ulang mengenai kompilasi hukum pidana adat dalam Peraturan Daerah, apakah bentuknya adalah hanya berupa pengesahan (cap segel saja) atau juga perlu dibentuk sesuai dengan tata cara pembentukan Peraturan Daerah pada umumnya melalui proses legislasi di DPRD;
- Perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi antara RKUHP selaku kodifikasi hukum pidana materil dengan undang-undang lainnya terutama Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (beserta perubahannya) dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah agar jelas pembagian kewenangan antara daerah otonom jika memang ada pendelegasian kewenangan pembentukan norma hukum pidana adat.

## **IV. DAFTAR PUSTAKA**

### **1. BUKU**

- Akbari, Anugerah Rizki, *et.al. Membedah Konstruksi Buku 1 Rancangan KUHP*. Jakarta: STIH Jentera, 2019.
- Apeldoorn, L. J. Van. *Inleiding tot de Studie van Het Nederlandsche Recht*. Zwolle: W. E. J. Tjeenk Willink, 1937.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Draft Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. 2015.

Balai Poestaka, *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie (Kitab Oendang-Oendang Hoekoeman)*. Batavia: Penerbit Balai Poestaka, 1921.

Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: Deepublish, 2019.

Vollenhoven, C. Van. *Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*. Leiden: Boekhandel en Drukkerij Voorheen E. J. Brill, 1931.

## **2. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Indonesia. *Undang-Undang Darurat Tentang Tindakan-Tindakan Sementara Untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan, Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil*. UU Darurat No. 1 Tahun 1951. LN No. 9 Tahun 1951. TLN No. 81.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82 Tahun 2011. TLN No. 5234.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*. UU No. 23 Tahun 2014. LN No. 244 Tahun 2014. TLN No. 5587.

## **3. INTERNET**

<https://www.suara.com/news/2017/12/19/130334/ri-pewaris-hukuman-mati-belanda-padahal-disana-sudah-dihapus>.

<https://www.tribunnews.com/nasional/2019/09/24/aksi-demo-tolak-ruu-kuhp-dan-kpk-4-poin-tuntutan-mahasiswa-hingga-batas-waktu-unjuk-rasa>.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190924184703-32-433534/dpr-sebut-rkuhp-ditunda-sampai-ada-titik-temu-dengan-jokowi>.

## **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP *JUSTICE COLLABOLATOR* DALAM PERKARA PIDANA KORUPSI**

**Tiara Yuda Istiq**

### **A. Pendahuluan**

Korupsi sebagai kejahatan luar biasa dianggap sebagai kejahatan luar biasa karena banyak merugikan keuangan negara, menyengsarakan masyarakat dan perlu mendapatkan penanganan yang luar biasa pula. Dalam Konsideran Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi bagian a telah disebutkan bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak social dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.<sup>1</sup> Dengan demikian, dikarenakan korupsi merupakan kejahatan luar biasa dan sulit untuk diberantas maka diperlukanlah suatu saksi pelaku dalam suatu peradilan Tindak Pidana Korupsi untuk membongkar kasus-kasus tindak pidana korupsi lainnya.

Saksi pelaku atau dikenal dengan istilah *Justice Collabulator* adalah pembocor rahasia yang bekerjasama dengan Aparat Penegak Hukum untuk membongkar suatu tindak pidana lainnya dengan memberikan keterangan atau kesaksian atas kejahatan yang telah dia lakukan bersama rekan-rekannya. Seorang saksi maupun saksi pelaku perlu mendapatkan perhatian terkait perlindungan terhadap dirinya, sebab seorang yang berstatus saksi maupun saksi pelaku sangat banyak mendapatkan ancaman dari pihak luar, baik untuk dirinya maupun untuk keluarganya. Ancaman tersebutlah yang akan membuat saksi pelaku takut dan merasa tidak untuk memberikan kesaksian kepada Aparat Penegak Hukum, sehingga sulit untuk membongkat kasus Tindak Pidana korupsi lainnya.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah disebutkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama didepan hukum.<sup>2</sup> Soejono Soekanto mengatakan bahwa Perlindungan hukum merupakan upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban, perlindungan hukum korban kejahtan sebagaibagian dari perlindungan masyarakat, dapat diwujudkan dalam berbagai bentuk, seperti melalui pemberian restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.<sup>3</sup> Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum merupakan perlindungan yang diberikan kepada setiap warga negara tak terkecuali, karena Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi nilai-nilai keadilan dan penegakan hukum serta Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Manusia, Hak Asasi

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undnag-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20 Th.2001, LN No. 134 Tahun 2001, TLN No. 4150, Menimbang Huruf a.

<sup>2</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Psl. 28 D ayat 1.

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hal.133

Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>4</sup>

Perlindungan hukum juga dapat diberikan kepada Saksi Pelaku yang merupakan seorang saksi dan seorang pelaku yang telah bekerja sama dengan Aparat Penegak Hukum dalam mengungkapkan suatu kasus Kejahatan. Perlindungan terhadap Saksi Pelaku telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang perlindungan Saksi dan/atau Korban. Dalam Undang-Undang tersebut seorang Saksi Pelaku berhak mendapatkan perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga dan harta bendanya, serta bebas dari Ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang atau telah diberikannya. Saksi Pelakumemiliki hak untuk mendapatkan perlindungan, hal ini sesuai dengan peraturan LPSK dan UUD 1945, sehingga negara berkewajiban untuk menghormati, melindungi dan memenuhi Hak Asasi Manusia, sekalipun Saksi Pelaku yang merupakan seseorang yang telah melakukan perbuatan kejahatan. Kewajiban untuk menghormati berarti bahwa negara harus menjamin agar kebijakannya tidak melanggar HAM warga negaranya; melindungi dapat dilakukan dengan mencegah setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pihak ketiga dan melakukan penyelidikan dan penghukuman bagi yang melanggar.<sup>5</sup>

Dalam peraturan Perlindungan Saksi dan korban, LPSK berkewajiban untuk melindungi, memenuhi hak-hak dan kewajiban kepada Saksi Pelaku salah satunya memberikan rasa pengamanan yang ketat, karena diketahui setiap pelaku yang ditetapkan sebagai Saksi Pelaku sering mendapatkan ancaman bagi dirinya sendiri maupun bagi keluarganya. Adanya peran dari Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), sangat membantu bagi seseorang yang memiliki status sebagai saksi pelaku atau *Justice Collabolor*. Dapat kita lihat dari kasus Suap Wisma Atlet Sea Games XXVI Palembang yang mana Nazarudin memiliki PT. Permai Group menunjuk Mindo Rosalinal sebagai Manager Marketing. Rosa ditangkap saat kasus suap tersebut tercium melalui hasil penyadapan yang dilakukan oleh tim penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi. Setelah pengumpulan bukti selesai, KPK segera menetapkan Rosa sebagai tersangka dan diganjar hukuman dua tahun enam bulan. Dengan ditangkapnya rosa, banyak nama terseret dalam kasus tersebut, yakni Nazarudin dan Angelina Sondakh sebagai Anggota DPR-RI. Dalam persidangan tersebut, rosa mengungkapkan bahwa banyak keterkaitan Nazarudin dan Angelina Sondakh dalam kasus korupsi Wisma Atlet tersebut.<sup>6</sup>

Rosa banyak mendapat ancaman setelah berada dalam rumah tahanan, rosa mengaku banyak mendapatkan ancaman yang membuat tekanan jiwa dan

---

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No, 39 Th. 1999, Psl. 1 Angka 1

<sup>5</sup> Retno Kusniati, *Perlindungan Hukum dalam Upaya Pemenuhan HAM Buruh Migran*, (Januari-Juni 2009), hal.11

<sup>6</sup>Atiqoh Hasan, “Profil Mindo Rosalina Manulang”, <https://m.merdeka.com/mindo-rosalina-manulang/profil/>, diunduh 5 Maret 2019

fisik rosa menurun. Johan mengatakan, awalnya rosa mendapatkan ancaman dirumah tahanan yang kemudian dipindahkan untuk diinapkan di KPK. Pengacara yakni Iskandar mengatakan bahwa yang mengancam Rosa ialah Nazaruddin dan kerabat Nazaruddin, ia mengatakan bahwa klienya diancam akan dibunuh oleh sejumlah orang terkait apa yang akan disampaikan Rosa dalam kesaksiannya dalam perkara Nazarudding, mereka beberapa kali datang bersama ke Rutan Pondok Bambu untuk menemui Rosa.<sup>7</sup> Setelah mendapatkan ancaman yang membuat kondisi jiwa dan fisik Rosa menurun, akhirnya Rosa dan pengacaranya melaporkan hal tersebut kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban untuk mendapatkan perlindungan terhadap dirinya dan keluarganya. Dalam pelaporan tersebut, Rosa ditetapkan sebagai *Justice Collabolor* dan meneruma segala hak-hak dan perlindungan yang memang sudah seharusnya diterima serta mendapatkan pengurangan hukuman yang telah dijatuhkan dekan proses dan tahapan yang sangat panjang yang dilakukan oleh Rosa.

Berdasarkan kasus di atas, untuk mendapatkan status Saksi pelaku atau *Justice Collabolor* tidaklah mudah, seseorang yang merupakan saksi pelaku harus memiliki mental yang kuat dan keberanian dalam mengungkap suatu perkara karena diketahui bahwa ancaman dan resiko yang akan diterima bagi para saksi pelaku tidak hanya dapat membahayakan dirinya sendiri melainkan juga dapat membahayakan keluarganya. Oleh karenanya, dalam penelitian ini peneliti bermaksud untuk melakukan analisis terhadap:

1. Bagaimanakah Pelaksanaan Perlindungan Hukum yang diberikan kepada Saksi Pelaku dalam Tindak Pidana Korupsi?
2. Apa saja yang menjadi factor penghambat dalam Pelaksanaan Perlindungan Hukum bagi para Saksi Pelaku dalam Tindak Pidana Korupsi?

Berdasarkan permasalahan di atas, maka Penulis akan mengkaji dalam sebuah Penelitian yang diberi Judul **Perlindungan Hukum Terhadap Saksi Pelaku dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi**.

Adapun tujuan dari Penelitian ini untuk menjelaskan pelaksanaan perlindungan hukum yang diberikan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban kepada Saksi Pelaku dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi, dan untuk mengetahui factor yang dapat menghambat pembetian perlindungan hukum kepada Saksi Pelaku dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi.

## **B. Tinjauan Teoritis**

### **1. Teori Negara Hukum**

Pemikiran tentang adanya negara yang berdasarkan pada hukum dikemukakan oleh Plato dalam konsep *nomoi*. Plato mengemukakan bahwa di dalam *nomoi* penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan padapengaturan hukum yang baik. Konsep *nomoi* dari Plato kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Aristoteles yang menuliskannya dalam buku

---

<sup>7</sup>Unnamed, "Diancam dibunuh, Rosa akan datang LPSK siang ini", [https://news.detik.com/berita/d-1813212/-diancam-dibunuh-rosa-akan-datangi-lpsk-siang-ini?\\_ga=2.246043460.1137783599.1551773171-1569087554.1540314360](https://news.detik.com/berita/d-1813212/-diancam-dibunuh-rosa-akan-datangi-lpsk-siang-ini?_ga=2.246043460.1137783599.1551773171-1569087554.1540314360), diunduh 5 Maret 2019.

yang berjudul *Politica*. Aristoteles berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie kemudian menegaskan bahwa semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Lebih jauh dijelaskan bahwa pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap sebagai corak umum materi konstitusi.<sup>9</sup>

Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut undang-undang dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Sebagai hukum dasar, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan perumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Namun demikian, walaupun perumusan undang-undang dasar bersifat garis besar, harus didasari jangan sampai ketentuan yang diaturnya bersifat multitafsir yang ditafsirkan secara sewenang-wenang oleh pihak yang berkuasa.<sup>10</sup>

Pembahasan tentang Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku tidak akan dapat dilepaskan dari pemikiran tentang negara hukum atau *rechtstaat* di Jerman atau *etat de droit* di Prancis atau dikenal juga sebagai *rule of law*. Istilah *rule of law* tidak menggunakan kata *state* (negara) karena lahir pada sistem hukum *common law* khususnya di Inggris. Perbedaan istilah tentang negara hukum di berbagai negara pada dasarnya terjadi karena adanya perbedaan filosofi, pendekatan, dan praktik kenegaraan, namun tidak merubah inti dan pengertian dari apa yang dimaksudkan tentang negara hukum karena tujuan dari negara hukum adalah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu dalam masyarakat.<sup>11</sup>

Indonesia adalah negara hukum.<sup>12</sup> Menurut Imam Soebechi unsur-unsur dari negara hukum Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>13</sup> *Pertama*, berdasarkan kepada Pancasila sebagai asas kerohanian yang menjadi dasar bagi asas kenegaraan dan politik di Indonesia. Hamid A. Attamimi juga menegaskan bahwa Pancasila merupakan norma fundamental negara dan *rechtidee* (cita hukum) sebagai bintang pemandu yang sudah hidup di dalam masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, negara hukum Indonesia memiliki perbedaan dengan *rechtstaat* dan *rule of law* yang didasarkan pada falsafah individualis liberal. *Kedua*, demokratis dimana kedaulatan rakyat merupakan salah satu pilar penting berdirinya negara hukum Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dari UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. *Ketiga*, supremasi hukum dimana hukum adalah pedoman bernegara dan bermasyarakat. Kekuasaan

---

<sup>8</sup> Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum...*, hal.66.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet.4, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hal.17.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal.31.

<sup>11</sup> Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hal. 18.

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 ayat (3). Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*

<sup>13</sup> Soebechi, *Hak Uji ...*, hal.29-45.

negara dan organ negara diselenggarakan berdasarkan pada hukum dan konstitusi serta menolak *arbitrary power* (kekuasaan yang sewenang-wenang). *Keempat*, pembatasan dan pemencaran kekuasaan negara yang dilakukan oleh Indonesia dengan menggunakan teori *trias politica* dari Montesquieu namun tidak secara mutlak, namun dengan melibatkan fungsi *check and balances* dari cabang kekuasaan negara lainnya untuk menghindari kesewenang-wenangan. *Kelima*, kekuasaan kehakiman yang bebas dan mandiri sebagai kontrol terhadap kekuasaan eksekutif dan legislatif. Terakhir *keenam*, perlindungan hak asasi manusia yang digariskan dalam Pasal 28 A sampai 28 I dari UUD NRI 1945 dan UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Perlindungan terhadap hak asasi manusia adalah hal absolut yang harus ada pada setiap negara hukum.

## **2. Keadilan**

Teori tentang keadilan banyak disampaikan oleh para pakar antara lain seperti Aristoteles, Plato, Thomas Hobbes, hingga John Rawls. Salah satu konsep keadilan yang terkenal ialah milik aristotels. Secara umum dikatakan bahwa orang yang tidak adil adalah orang yang tidak patuh terhadap hukum (*unlawful, lawless*) dan orang yang tidak *fair (unfair)*, maka orang yang adil adalah orang yang oatuh terhadap hukum (*lae-abiding*) dan fair. Karena tindakan mematuhi/memenuhi hukum adalah adil, maka semua tindakan pembuatan hukum oleh legislative sesuai dengan aturan yang ada adalah adil. Tujuan perbuatan hukum adalah mencapai kemajuan kebahagiaan masyarakat. Maka, semua tindakan yang cenderung untuk memperoduksi dan mempertahankan kebahagiaan masyarakat yang adil.<sup>14</sup>

## **C. Metode Penelitian**

Tulisan ini termasuk dalam bentuk penelitian normative. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan penedekatan kualitatif, yakni menganalisa dengan menguraikan data dan fakta dalam bentuk kata-kata. Penelitian ini menggunakan evaluasi formatif, yaitu menilai pelaksanaan perlindungan hukum terhadap saksi pelaku dalam perkara pidana korupsi, serta kesesuaiannya dengan aspek-aspek hak asasi manusia yang telah diatur dalam instrument nasional maupun internasional yang sudah diratifikasi melalui undang-undang.

Tipologi penelitian yang dilaksanakan adalah preskriptif yaitu memahami konsep dasar tentang apa yang akan diteliti, peneliti mengamati dan memahami fenomena pelaksanaan pemberian perlindungan hukum terhadap saksi pelaku dalam perkara pidana korupsi yang telah dianggap sudah cukup efektif dalam membantu aparat penegak hukum dalam membongkar kasus pidana lainnya. Penelitian ini melihat fakta yang terjadi di lapangan, dilakukan analisis atas dasar data yang ada di beberapa lembaga survei serta ditunjang

---

<sup>14</sup> Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. diakses pada 1 November 2018, pukul 06.28 Wib.

dengan beberapa literatur. Peneliti kemudian akan mengembangkan simpulan sementara sebagai bahan untuk pengamatan selanjutnya.

Jenis data yang digunakan untuk penelitian ini adalah data sekunder (secondary data). Data sekunder ini adalah data penelitian yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian, dan lain sebagainya, utamanya menyangkut hak asasi manusia.<sup>15</sup>

Dalam penelitian ini, yang akan dipakai adalah ketiga bahan hukum di atas. Pertama, bahan hukum primer yang akan dipergunakan antara lain: Undang-Undang Dasar 1945; Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana; Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan peraturan perundang-undangan terkait hak asasi manusia lainnya seperti ratifikasi konvensi-konvensi international tentang HAM.

Selain bahan hukum primer di atas, penelitian ini juga mempergunakan bahan hukum sekunder, antara lain seperti buku-buku atau literatur mengenai hak asasi manusia, perancangan peraturan perundang-undangan, dan lain sebagainya. Adapun bahan hukum tersier tidak dipergunakan dalam penelitian ini.

Alat pengumpulan data sebagaimana penelitian ini dilakukan adalah Studi Kepustakaan dan Dokumentasi, sehubungan penelitian ini dilakukan dengan cara melihat dan mempelajari berbagai sumber-sumber atau bahan bacaan, seperti buku-buku penunjang teori, makalah ilmiah, jurnal-jurnal, dan dokumen-dokumen seperti peraturan perundang-undangan yang relevan dengan bidang yang diteliti. Pada penelitian penulis akan menggunakan analisis kualitatif karena data yang diperoleh tidak merupakan angka-angka yang dapat dilakukan pengukuran dan pengumpulan data menggunakan pedoman wawancara dan pengamatan.

Bentuk hasil penelitian mengenai Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku dan Perkara Pidana Korupsi, meliputi:

- a. Mengetahui bentuk pemberian perlindungan hukum yang diberikan oleh lembaga terkait kepada saksi pelaku dalam perkara pidana korupsi agar dapat memberikan pengamanan sehingga saksi pelaku merasa lebih aman dalam memberikan suatu kesaksian dalam proses peradilan.
- b. Solusi kepada upaya perlindungan HAM terhadap saksi pelaku dalam perkara pidana korupsi dimana Aparat Penegak Hukum, LPSK dan lembaga lainnya dapat menegakkan instrument HAM, sehingga saksi, saksi pelaku maupun korban lainnya dapat merasakan perlindungan yang aman terhadap dirinya sebagai warga negara Indonesia.

---

<sup>15</sup>*Ibid*

## **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku dalam Perkara Pidana Korupsi**

Tindak Pidana Korupsi merupakan suatu tindakan kejahatan yang serius dan biasanya sering dilakukan secara bersama-sama, sehingga perkara ini biasanya memiliki ruangan khusus dalam pemberantasannya. Setiap tahunnya, perkara Korupsi selalu meningkat dan menyebabkan kerugian yang besar bagi banyak masyarakat dan negara, sehingga korupsi harus diberantas hingga keakar-akarnya. Menurut Penulis, kinerja dari Komisi Pemberantasan Korupsi yang sigap, tanggap dan cepat dalam pemberantasan Korupsi memang sudah seharusnya mendapatkan Apresiasi dari berbagai lembaga di Indonesia. Strategi dari Operasi Tangkap Tangan (OTT) yang dilakukan oleh KPK merupakan salah satu langkah strategis bagi KPK dalam membongkar kasus-kasus yang melibatkan pejabat tinggi/penyelenggara negara selama kurun waktu 2015-2017. Awal pertama OTT terjadi pada kasus (alm) Mulyana W Kusumah dan berhasil sampai diputus di pengadilan dalam kasus KPU dan berturut-turut pimpinan KPU lainnya. OTT yang sering didahului dengan penyadapan tentu dalam praktik lebih mudah daripada proses penyelidikan yang seharusnya dilakukan oleh penyidik KPK.<sup>16</sup>

OTT menurut KUHAP ialah tertangkapnya seorang pada waktu sedang melakukan tindak pidana atau dengan segera setelah beberapa saat tindak pidana itu dilakukan, atau sesaat kemudian diserukan oleh khalayak ramai sebagai orang yang melakukannya, atau apabila sesaat kemudian padanya ditemukan benda yang diduga keras telah dipergunakan untuk melakukan tindak pidana itu yang menunjukkan bahwa ia adalah pelakunya atau turut melakukan atau membantu melakukan tindak pidana itu.<sup>17</sup> Dengan demikian, OTT merupakan suatu peristiwa yang terjadi secara tiba-tiba, dimana Aparat Penegak Hukum mencium bau-bau terjadinya kecurangan yang dilakukan oleh beberapa pihak terkait korupsi ataupun kejahatan terorganisir lainnya yang kemudian dilakukan penangkapan atau penahanan.

Selain strategi OTT yang efektif dalam pemberantasan korupsi, adanya kesaksian dari saksi pelaku juga mempermudah Aparat Penegak Hukum dalam membongkar kasus pidana korupsi lainnya, meskipun saksi pelaku juga merupakan seorang tersangka yang ikut melakukan kejahatan yang terorganisir. Mengenai kasus saksi pelaku yang memabantu aparat penegak hukum dapat dilihat dari kasusnya Agus Condro dan Mindo Rosalina pada tahun 2011 silam. Agus dan Mindo merupakan salah satu yang pernah mendapatkan penyematan sebagai *justice collabolor* atau saksi pelaku. Penyematan yang diberikan kepada Agus dan Mindo memiliki proses yang sangat panjang, mengingat pada saat itu belum adanya pedoman terkait pemberian penetapan saksi pelaku kepada terdakwa. Agus dan Mindo ditetapkan sebagai *Justice Collabolor* oleh KPK ketika kesaksian terdakwa memberikan keterangan yang membantu Aparat Penagak Hukum dalam membongkar kasus tindak pidana korupsi lainnya,

---

<sup>16</sup> Romli Atmasasmita, "OTT KPK", *Sindo*, (7 Maret 2019), hal.1.

<sup>17</sup> Indonesia, KUHAP, Ps. 1 Angka 19.

karena Agus dan Mindo banyak mengetahui pelaku-pelaku yang ikut merasakan dan melakukan kejahatan korupsi dalam kasus tersebut.

Mengingat kesaksian yang diberikan oleh Agus dan Mindo pada saat itu sangat membantu Aparat Penegak Hukum, maka dibutuhkanlah suatu Perlindungan yang tepat untuk melindungi kesaksian terdakwa dari berbagai ancaman diluar. Agus dan Mindo banyak mendapatkan ancaman dari pihak luar, karena banyak pihak yang tidak ingin bertanggungjawab atas kejahatan yang dilakukannya. Dengan adanya berbagai ancaman tersebut, maka pada saat itu dikeluarkanlah SEMA Nomor 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor dan Saksi Pelaku yang bekerjasama dalam Tindak Pidana Tertentu, yang saat itu saksi pelaku tidak diatur dalam UU No.13 Th. 2006. Istilah mengenai saksi pelaku pertama kali ditemukan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut, yang menyebutkan bahwa salah satu pelaku dalam suatu tindak pidana tertentu, kemudian mengakui perbuatannya, tetapi bukan pelaku utama serta memberikan keterangan sebagai saksi dalam proses peradilan.<sup>18</sup>

Dalam SEMA tersebut juga telah disebutkan bahwa perlindungan terhadap saksi pelaku diatur dalam Pasal 10 UU no. 13 Th. 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, namun masih membutuhkan pedoman lebih lanjut dalam penanganannya. Sehingga MA meminta kepada Hakim apabila menemukan tentang adanya orang-orang yang dapat dikategorikan sebagai pelapor dan saksi pelaku yang bekerjasama dapat memberikan perlakuan khusus dengan antara lain memberikan keringanan pidana dan/atau bentuk perlindungan lainnya.<sup>19</sup> Dengan demikian, terdakwa Agus dan Mindo yang telah memperoleh penyematan sebagai *justice collabolor* berhak untuk memperoleh hak-haknya sebagai seseorang yang memiliki status *justice collabolor*.

Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku dapat diberikan oleh suatu lembaga mandiri yakni Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. dimana, visi dari LPSK ialah “Terwujudnya perlindungan dan pemenuhan hak-hak saksi dan korban untuk mencapai keadilan dalam system peradilan di Indonesia”, terlihat jelas bahwa adanya lembaga tersebut guna untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat yang membutuhkan. Pelaksanaan perlindungan hukum kepada saksi pelaku dapat dilakukan oleh LPSK dari beberapa tahapan, yakni *pertama*, Pelayanan Permohonan Perlindungan, *kedua* Perolehan status *Justice Collabolor*, *ketiga* Pengajuan Permohonan ke LPSK, *keempat* Keputusan Jaksa Agung atau KPK, *kelima* mekanisme Pemberian Perlindungan, dan *keenam* Pembatalan Pemberian Penghargaan.

Pelayanan permohonan perlindungan kepada LPSK setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan, terutama dari kasus terorisme, korupsi dan kekerasan seksual terhadap anak. Dalam Lembaran Negara tentang Pedoman Pelayanan Permohonan Perlindungan pada LPSK, pada Pasal 1 Angka 9 telah disebutkan bahwa Pedoman pelayanan adalah standar yang dijadikan acuan dalam tahapan kerja penanganan penerimaan permohonan perlindungan, kemudia Angka 10 menyebutkan bahwa Unit Penerimaan Permohonan LPSK yang selanjutnya disingkat UPP adalah unit kerja yang bertanggungjawab atas penerimaan

---

<sup>18</sup> Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung*, SEMA No. 4 Tahun 2011.

<sup>19</sup>*Ibid*, Angka 7.

permohonan perlindungan dari masyarakat atau dari pejabat berwenang dan terdiri dari Satuan Tugas dan Staff Pengelola.<sup>20</sup>

Dalam hal untuk mendapatkan status *justice collabolor*, setiap tersangka maupun terdakwa terlebih dahulu harus melewati beberapa prosedur yang cukup panjang. Yakni:

- a. Tindak pidana yang akan diungkap merupakan tindak pidana dalam kasus-kasus terorganisir;
- b. Informasi yang diberikan harus relevan, dimana menurut Aparat Penegak Hukum informasi tersebut sangat membantu untuk mendapatkan pelaku kejahatan pidana lainnya;
- c. Saksi pelaku bukan merupakan pelaku utama, dimana Aparat Penegak Hukum melihat sejauh manakan pengakuan/keterlibatan dari saksi pelaku dalam pelaksanaan kejahatan pidana tersebut;
- d. Keselamatan jiwa dari saksi pelaku dan/atau keluarganya, dilihat dari tingkat keseriusan ancaman yang mengganggu jiwa si pelaku;
- e. Dilihat dari latar belakang saksi pelaku, apakah saksi pelaku pernah atau tidak pernah melakukan tindak pidana lainnya. Kejujuran yang diberikan oleh saksi kepada Aparat Penegak Hukum.

Menurut Bapak Syahril selaku Divisi Hak Asasi Manusia pada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban bahwa dalam hal perlindungan terhadap *Justice collaborator*, LPSK bekerjasama dengan aparat penegak hukum lainnya dan hasil akhirnya berada pada keputusan hakim.<sup>21</sup> Apabila seorang tersangka/terdakwa telah dianggap memenuhi seluruh persyaratan tersebut maka selanjutnya yaitu untuk melakukan permohonan ke LPSK, seorang *Justice Collaborator* harus melalui beberapa tahap, sebagai berikut:<sup>22</sup>

- a. Saksi Pelaku, berinisiatif baik sendiri maupun atas permintaan pejabat berwenang mengajukan permohonan tertulis kepada LPSK;
- b. LPSK memeriksa permohonan tersebut;
- c. LPSK memberikan rekomendasi untuk menerima atau tidak menerima permohonan pemberian penanganan khusus, dan/atau penghargaan kepada Jaksa Agung atau ketua KPK;
- d. Rekomendasi tersebut memuat identitas *Justice Collaborator*, alasan dan bentuk pemberian penanganan khusus, dan/atau penghargaan yang diusulkan.

Setelah tahapan tersebut dilakukan, selanjutnya saksi pelaku menunggu keputusan dari Jaksa Agung atau ketua KPK.

Mengenai mekanisme Pemberian Perlindungan kepada Saksi Pelaku dapat diberikan apabila saksi pelaku telah memenuhi persyaratan yang telah diberikan serta berdasarkan dari keputusan Jaksa Agung atau Ketua KPK, dimana kedua lembaga ini menganggap layak saksi pelaku untuk mendapatkan penanganan khusus dan/atau penghargaan. Mengenani mekanisme pemberian perlindungan

---

<sup>20</sup> Indonesia, Peraturan Lembaga LPSK, Psl.1 Angka 9 dan 10.

<sup>21</sup> Vinda Novitasari, "Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap *Justice Collabolor* Tindak Pidana Korupsi oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)", (Skripsi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017), hal. 45

<sup>22</sup>*Ibid*

terhadap saksi pelaku telah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Namun, pembatalan terhadap pemberian penghargaan dapat dibatalkan apabila saksi pelaku ternyata telah melakukan suatu pelanggaran. Sebagai seorang saksi pelaku yang meminta dan memohon bantuan kepada Lembaga Saksi dan Korban wajib untuk mematuhi segala persyaratan yang telah diberikan.

## **2. Faktor Penghambat Pelaksanaan Perlindungan terhadap Saksi Pelaku.**

Pemberian perlindungan kepada saksi pelaku dilakukan dengan berbagai proses yang cukup panjang. Permohonan yang masuk ke Lembaga Perlindungan Saksi dan Korbanpun tidak semuanya dapat diterima, mengingat jumlah permohonan yang sangat banyak, sementara tenaga yang dimiliki oleh LPSK cukup terbatas. Jika dihubungkan dengan kasus 2011 silam terkait kasus Agus Condro dan Mindo Rosalina dalam Kasus Perkara Pidana Korupsi, factor penghambat dalam pelaksanaan perlindungan hukum kepada saksi pelaku ialah karena belum adanya Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai Perlindungan terhadap Saksi Pelaku atau *Justice Collabolorator*.

Undang-Undang LPSK telah lahir sejak 2006 silam, namun dalam Undang-Undang tersebut belum membahas perlindungan terhadap Saksi Pelaku, sehingga pada saat itu perlindungan terhadap saksi pelaku belum memiliki Payung Hukum. Hambatan Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku pada Undang-Undang LPSK tahun 2006 antara lain; *pertama*, belum adanya definisi mengenai pelapor, *whistleblower*, dan *justice Collabolorator*, *kedua*, belum adanya jaminan perlindungan dan penghargaan kepada saksi pelaku maupun saksi pelapor, *ketiga*, belum adanya pengaturan mengenai saksi ahli, *keempat*, jaminan hukum pemeberian bantuan, restitusi, dan kompensasi yang saat itu belum cukup kuat karena hukum acaranya masih diatur dalam peraturan pemerintah bukan setingkat undang-undang, *kelima*, belum adanya pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan pembentukan LPSK didaerah.<sup>23</sup> Hal tersebutlah yang dirasa sulit dalam pelaksanaan perlindungan hukum kepada saksi pelaku, karena masih kurangnya aturan dan kejelasan dalam pemberian pelaksanaan perlindungan hukum kepada para saksi pelaku.

Mahkamah Agung kemudia mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) pada tahun 2011 tentang Pelakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana dan Saksi Pelaku yang Bekerja Sama di dalam Perkara Tindak Pidana tersebut.<sup>24</sup> Mengingat pada saat itu dibutuhkannya payung hukum dalam pemberian pelaksanaan perlindungan hukum kepada saksi pelaku. SEMA yang terbit pada tanggal 10 Agustus 2011 tersebut menyatakan beberapa pedoman terkait pernanganan dan perlakuan terhadap *whistleblower* dan *Justice Collabolorator*.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup>Klinik Hukum, "Hambatan-Hambatan Pelaksanaan Perlindungan Saksi dan Korban", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fb09c5c6a62d/hambatan-hambatan-pelaksanaan-perlindungan-saksi-dan-korban>, diunduh 10 Maret 2019.

<sup>24</sup> Judicial Reform Team Office, SEMA Tentang Perlakuan Terhadap Whistleblowers dan Justice Collabolorators, *Akses Terhadap Keadilan, Berita MA*, (18 Agustus 2011).

<sup>25</sup>*Ibid.*

Dalam SEMA tersebut telah memberikan pedoman-pedoman baru yang sebelumnya tidak dijelaskan dalam Undang-Undang LPSK No 13 Tahun 2006 tersebut. Salah satu lahirnya SEMA No.4 Tahun 2011 ini adalah merupakan tindak lanjut dari Konvensi PBB Anti Korupsi dan ditambah dengan Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi. Dalam Pasal 32 Ayat (2) dan ayat (3) Konvensi PBB Anti Korupsi tersebut mengatur tentang kewajiban negara peserta Konvensi untuk mempertimbangkan pengurangan hukuman dan bahkan kekebalan penuntutan bagi pelaku yang bekerjasama.<sup>26</sup>

Adanya SEMA tersebut menjadikan bantuan kepada Aparat Penegak Hukum maupun Hakim dalam pelaksanaan Perlindungan Hukum pada Saksi Pelaku terkait kasus Korupsi yang menjadikan Agus Condro dan Mindo Rosalina mendapatkan *reward* dan status sebagai Saksi Pelaku atau *Justice Collabolor*. Kemudian, pada Tahun 2014, UU No. 13 Tahun 2006 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam Undang-Undang tersebut telah dijelaskan secara rinci mengenai definisi, perlindungan hukum dan hal-hal lainnya terhadap pemberian perlindungan hukum kepada pelapor, *whistleblower*, dan *justice Collabolor*. Undang-Undang inilah yang kemudian menjadi Payung Hukum pemberian perlindungan terhadap saksi pelaku.

Berdasarkan hasil dari wawancara Penulis bersama Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta terkait terhambatnya pemberian perlindungan saksi pelaku ini dikarenakan ketidakpercayaan Hakim atau Aparat Penegak Hukum terhadap keterangan yang diberikan oleh para pelapor, *whistleblower*, dan *justice Collabolor*. Ketidakpercayaan ini dilatarbelakangi karena menurut Aparat Penegak Hukum atau Hakim, kesaksian yang diberikan oleh saksi pelaku dalam perkara pidana korupsi telah terlambat, maksudnya ialah Saksi Pelaku ini memberikan kesaksian pada saat mereka telah terlebih dahulu menikmati hasil korupsi yang telah dilakukan bersama-sama tersebut. Faktor penghambat lainnya juga bisa dikarenakan menurut Hakim atau Aparat Penegak Hukum bahwa kesaksian yang diberikan oleh saksi pelaku tersebut adanya factor dendam, sehingga saksi pelaku bersedia untuk memberikan keterangan atas kejahatan yang dilakukan oleh para rekan-rekannya didalam persidangan. Tidak adanya definisi dari Saksi Pelaku dalam KUHAP juga merupakan sulitnya bagi Aparat dalam memberikan perlindungan kepada Saksi Pelaku, karena didalam KUHAP tidak menjelaskan mengenai pelapor, *whistleblower*, kendala inilah yang menimbulkan pertanyaan baru yaitu sampai batas manakah seseorang dapat dikatakan sebagai *Justice Collabolor*? Sehingga menurut Penulis, memang sudah diperlukanlah suatu amandemen terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Koalisi Perlindungan Saksi dan korban dalam diskusi bertajuk “10 Tahun LPSK dalam Wajah Hukum Indonesia” yang diselenggarakan di kantor Indonesia Corruption Watch (ICW), dimana sejumlah lembaga swadya msyarajat menilai LPSK belum maksimal dalam melaksanakan tugas. Kinerja maksimal diperlukan supaya bisa membantu Aparat Penegak Hukum dalam menuntaskan

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

perkara dan hasilnya dapat memberi rasa adil bagi saksi dan/atau korban.<sup>27</sup> menurut koordinator Pelayanan Hukum Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) Uli Pangaribuan menilai bahwa kinerja LPSK cukup lamban, menurutnya LPSK dalam merespon suatu kasus membutuhkan waktu hingga beberapa minggu, Uli mengharapkan agar LPSK perlu bertindak cepat untuk menangani kasus semacam itu.<sup>28</sup> Terhambatnya pelaksanaan pemberian Perlindungan hukum terhadap Saksi Pelaku juga didasarkan karena kurang dikenalnya Lembaga Perlindungan Saksi Pelaku di berbagai daerah. Banyak masyarakat yang belum mengetahui mengenai adanya Lembaga Perlindungan Terhadap Saksi dan Korban, padahal LPSK merupakan lembaga yang sangat penting dalam rangka perlindungan pemenuhan Hak Asasi Manusia dan korban, namun karena kurangnya informasi sehingga sulitnya bagi masyarakat daerah untuk meminta perlindungan kepada LPSK.

### **E. Kesimpulan**

Berdasarkan dari Penelitian di atas, maka Penulis dapat menarik beberapa kesimpulan Penulisan dalam Judul Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku dalam Perkara Pidana Korupsi, yaitu:

1. Seseorang dapat dikatakan sebagai Saksi Pelaku atau *Justice Collabolorator* apabila telah melakukan suatu kejahatan yang terorganisir seperti korupsi dan kejahatan luar biasa lainnya namun bukan sebagai Pelaku Utama;
2. Saksi Pelaku akan mendapatkan *reward* atau Pengurangan masa tahanan, apabila dapat memberikan kesaksian yang sebenar-benarnya dan dapat mengungkapkan sebanyak-banyaknya pelaku yang turut ikut dalam Perkara Kejahatan Pidana tersebut.
3. Pemberian Perlindungan Hukum terhadap Saksi Pelaku akan diberikan apabila telah memenuhi persyaratan yang telah diberikan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban;
4. Factor penghambat dalam pemberian Perlindungan terhadap Saksi Pelaku ialah karena kekurangjelasannya pengaturan perlindungan hukum terhadap saksi pelaku;
5. Ketidakpercayaan Hakim dan Aparat Penegak Hukum dalam kesaksian yang diberikan oleh Saksi Pelaku, serta banyaknya masyarakat yang tidak mengetahui adanya Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, terkhusus di berbagai daerah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet.4, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017)

---

<sup>27</sup> Fathiyah Wardah, "LPSK Diminta Tingkatkan Layanan dalam Lindungi saksi dan korban, "10 Tahun LPSK dalam wajah Hukum Indonesia", (19 Oktober 2018), hal.1-4

<sup>28</sup>*Ibid*

- Fajar ND, Mukti dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015)
- Hamzah, Andi. *Korupsi Di Indonesia Masalah dan Pemecahannya*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991)
- Hartanti, Evi. *Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005)
- Kusniati, Retno. *Perlindungan Hukum dalam Upaya Pemenuhan HAM Buruh Migran*, (Januari-Juni 2009)
- Muhadar, *Perlindungan Saksi dan Korban dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Surabaya: PMN, 2010)
- Soebechi, Imam. *Hak Uji Materil*, Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016)
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984)
- Wijaya, Firman. *Whistle Blower dan Justice Collaborator Dalam Perspektif Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.
- Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No, 39 Th. 1999.
- Indonesia, *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20 Th.2001, LN No. 134 Tahun 2001, TLN No. 4150.
- Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban*, UU No. 31 Tahun 2014.
- Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung*, SEMA No. 4 Tahun 2011.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Wetboek van Strafrecht)*. Diterjemahkan oleh Moeljatno. Jakarta: Pradnya Paramita, 1976.

### **Artikel**

- Judicial Reform Team Office, SEMA Tentang Perlakuan Terhadap Whistleblowers dan Justice Collabolorators, *Akses Terhadap Keadilan, Berita MA*, (18 Agustus 2011).
- Lilik Mulyadi, “*Perlindungan Hukum Whistleblower dan Justice Collaborator dalam Upaya Penanggulangan Organized Crime di Indonesia*”, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1 – No 3 Tahun 2014
- Wardah, Fathiyah. “LPSK Diminta Tingkatkan Layanan dalam Lindungi saksi dan korban, “*10 Tahun LPSK dalam wajah Hukum Indonesia*”, (19 Oktober 2018)

### **Skripsi dan Tesis**

- Artantojati, Sigit. “*Perlindungan Terhadap Saksi Pelaku yang Bekerjasama (Justice Collaborators) oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)*”, (Tesis, Program Pascasarjana, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010)
- Bayu Hapsari, Maria Yudithia. “*Konsep dan Ketentuan mengenai Justice Collaborator dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*”, (Skripsi, Program Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2012)
- Novitasari, Vinda. “*Pelaksanaan Perlindungan Hukum terhadap Justice Collabolorator Tindak Pidana Korupsi oleh Lembaga Perlindungan*

Saksi dan Korban (LPSK)”, (Skripsi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta, 2017)

### **Media Online**

Atmasasmita, Romli. “OTT KPK”, *Sindo*, (7 Maret 2019)

### **Internet**

Hasan,Atiqoh. “Profil Mindo Rosalina Manulang”,  
<https://m.merdeka.com/mindo-rosalina-manulang/profil/>, diunduh 5  
Maret 2019

Hukum, Klinik. “Hambatan-Hambatan Pelaksanaan Perlindungan Saksi dan  
Korban”,  
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fb09c5c6a62d/hambatan-hambatan-pelaksanaan-perlindungan-saksi-dan-korban>, diunduh  
10 Maret 2019.

Unnamed, “Diancam dibunuh, Rosa akan datang LPSK siang ini”,  
<https://news.detik.com/berita/d-1813212/-diancam-dibunuh-rosa-akan-datangi-lpsk-siang-ini? ga=2.246043460.1137783599.1551773171-1569087554.1540314360>, diunduh 5 Maret 2019.

## **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KORBAN VIKTIMISASI BERGANDA PADA KASUS KEKERASAN SEKSUAL DALAM RUMAH TANGGA**

**Yosefin Mulyaningtyas dan Nathalina Naibaho**

### **ABSTRAK**

Kekerasan dalam ranah personal, utamanya kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia menunjukkan angka yang tinggi. Fenomena ini tentu membawa keprihatinan bagi kita khususnya untuk memberikan perlindungan yang memadai bagi para korban. Dalam menjawab pertanyaan mengenai perlindungan hukum bagi korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga serta bagaimana menanggulangi kendala penegakan hukum kasus tersebut, penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis putusan pengadilan, kemudian dilakukan wawancara kepada pihak LBH Apik dan Komnas Perempuan yang mendampingi korban, lalu dilengkapi dengan perbandingan hukum Negara Thailand dan Filipina. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari semua jenis kekerasan, kekerasan seksual dalam rumah tangga lah yang memberikan penderitaan paling banyak bagi korban, yaitu penderitaan fisik dan psikis. Terlebih lagi, korban biasanya mengalami kekerasan seksual (disertai atau tidak disertai dengan jenis kekerasan lainnya) dalam rumah tangga lebih dari satu kali hingga ada yang bertahun-tahun. Ironisnya, korban yang mengalami viktimisasi berganda ini pada kenyataannya kurang mendapat perlindungan dan penegakan hukum. Anggota keluarga lainnya maupun masyarakat seringkali malah menutupi tindak pidana tersebut, serta hukum pidana yang ada kurang memihak korban. Kondisi demikian dapat dijumpai dalam praktik pengadilan di Indonesia, dan kondisi serupa juga ternyata terjadi di Thailand dan Filipina. Sehingga oleh karena kondisi yang sangat memprihatinkan tersebut, perlu dilakukan perubahan stigma korban dan masyarakat menjadi lebih baik, serta memperbaiki penegakan hukum yang kurang berpihak pada korban.

Kata kunci: Kekerasan seksual dalam rumah tangga, korban, viktimisasi berganda, perlindungan dan penegakan hukum.

### **ABSTRACT**

*Violence in the personal realm, especially sexual violence in the household shows a very high incidence rate in Indonesia. In order to answer the question of legal protection for victims of multiple victimization in cases of sexual domestic violence and how to overcoming obstacles of law enforcement, this normative juridical research was conducted by analyzing the court decision, and interview with LBH Apik and Komnas Perempuan who help the victim directly, then complemented by a comparison of the laws of Thailand and the Philippines. The results show that of all types of violence, domestic violence is the one that gives the most suffering to the victims, namely physical and psychological suffering. Moreover, victims are usually subjected to sexual violence (accompanied or not accompanied by other types of violence) in households*

*more than once until there are many years. Ironically, the victim who suffered from multiple victimization is in fact under the protection and law enforcement. Other family members and the community often even cover up the crime, and the criminal law that is inadequate to the victim. Such conditions can be found in Indonesian courts, and similar circumstances also occur in Thailand and the Philippines. Therefore, due to the very poor condition, it is necessary to change the stigma of victims and society better, and to improve law enforcement that is less favorable to the victims.*

*Keywords: sexual domestic violence, victim, multiple victimization, protection and law enforcement.*

## **Pendahuluan**

Dalam menganalisis kejahatan, lazimnya orang-orang hanya memperhatikan komponen penjahat, undang-undang, dan penegak hukum serta interaksi antara ketiga komponen itu. Permasalahan mengenai korban kejahatan jarang mendapat sorotan. Salah satu contoh kurangnya perhatian terhadap korban dibandingkan pelaku dalam sistem peradilan pidana Indonesia yakni hanya terdapat pengaturan secara eksplisit mengenai hak tersangka dan terdakwa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (“KUHAP”).<sup>1</sup> Adapun hak-hak korban baru kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (“UU Perlindungan Saksi dan Korban”). Hal ini cukup menimbulkan ironi karena jarak terbitnya UU Perlindungan Saksi dan Korban yaitu tahun 2006 yang kemudian diubah tahun 2014, dengan KUHAP yang telah ada sejak 1981.

Bekerjanya peradilan pidana baik dalam lembaga dan pranata hukumnya lebih diorientasikan pada pelaku kejahatan (*offender-oriented*) daripada *victims-oriented*. Eksistensi korban ter subordinasi dan tereliminasi dalam bekerjanya peradilan pidana. Padahal, dalam hukum pidana telah dikenal ilmu viktimologi yang membahas mengenai korban dan perlindungannya. Viktimologi, menurut J.E. Sahetapy adalah ilmu atau disiplin yang membahas permasalahan korban dalam segala aspek. Kurangnya perhatian terhadap korban di Indonesia menjadikan kajian dengan pendekatan perspektif korban penting, guna menjamin terpenuhinya hak korban itu sendiri dan juga keadilan. Hal inilah yang membuat Viktimologi perlu dieksplor lebih dalam lagi pada kasus-kasus yang terjadi di Indonesia.

Dalam viktimologi, juga dikenal suatu terminologi yakni Viktimisasi, atau proses timbulnya korban. Viktimisasi lebih luas dari semata-mata tindak pidana,

---

<sup>1</sup>Lihat Bab VI Tersangka dan Terdakwa, Pasal 50 - Pasal 68 KUHAP. Sebagai catatan, kedudukan korban memang tidak secara eksplisit diatur dalam KUHAP, karena tujuan pembentukan KUHAP memang untuk melindungi tersangka dan terdakwa yang karena kedudukannya dalam sistem peradilan pidana menjadikan ia memiliki posisi yang rentan terhadap pelanggaran atas hak-haknya. Perlindungan dalam KUHAP diberikan terhadap korban yang juga berkedudukan sebagai saksi, sehingga ketentuan dan jaminan perlindungan diberikan kepada korban yang juga menjadi saksi dalam setiap proses peradilan pidana.

karena terjadinya korban adalah tidak semua karena tindak pidana. Timbulnya korban juga bisa karena bencana alam, bencana lingkungan, bencana teknologi, penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), pelanggaran HAM (*human rights violation*) yang tidak terumuskan sebagai tindak pidana, dan lain sebagainya. Pada penelitian ini, penulis membatasi ruang lingkup viktimisasi yang hendak dikaji yaitu viktimisasi yang disebabkan oleh tindak pidana. Viktimisasi yang dialami oleh seseorang bisa jadi tidak hanya sekali, atau hanya terdapat satu tindak pidana saja dalam satu waktu tertentu. Hal inilah yang sangat memprihatinkan, yakni apabila terdapat seseorang yang terus menerus menjadi korban (mengalami viktimisasi berganda) tanpa memperoleh perlindungan dari hukum di Indonesia, khususnya hukum pidana.

Terdapat banyak kasus di mana seseorang menjadi korban dari tindak pidana secara berulang-ulang yang bisa kita jumpai sejak dulu hingga sekarang. Kasus-kasus tersebut di antaranya yaitu: seorang istri diperkosa berulang-ulang oleh teman kerjanya sendiri dengan dibantu dan disaksikan oleh sang suami<sup>2</sup>, seorang siswi SMA di Kupang, Nusa Tenggara Timur berusia 16 tahun diperkosa berulang-ulang oleh ayah kandungnya sendiri hingga hamil<sup>3</sup>, dan lain sebagainya. Menurut Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), kasus-kasus incest terhadap anak banyak terjadi, tetapi hanya sedikit yang terungkap.<sup>4</sup>

Selanjutnya, berdasarkan data Catatan Tahunan 2017 dari Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan) tanggal 7 Maret 2017, dari 13.602 kasus yang masuk dari lembaga mitra penyedia layanan, kekerasan yang terjadi di Ranah Personal (RP) tercatat 75% atau 10.205 kasus. Data pengaduan langsung ke Komnas Perempuan juga menunjukkan tren yang sama, KDRT/RP Lain menempati posisi kasus yang paling banyak diajukan yaitu sebanyak 903 kasus (88%) dari total 1.022 kasus yang masuk.

Tingginya jumlah kasus KDRT di Indonesia ini sangat memprihatinkan. Terlebih lagi, masyarakat sekitar tempat terjadinya KDRT, cenderung diam saja dan tidak melaporkannya dengan alasan “tidak mau mencampuri urusan rumah tangga orang lain”. Banyak korban pun juga cenderung enggan untuk melapor karena berbagai alasan. Dengan demikian, data jumlah kasus KDRT berdasarkan Catatan Tahunan 2017 dari Komnas Perempuan yang sangat tinggi tersebut, belumlah sepenuhnya. Hal ini karena masih banyak terdapat kasus-kasus KDRT yang tidak muncul ke permukaan, bahkan sedikit yang hingga sampai tahap putusan pengadilan.

---

<sup>2</sup>NN, “Kejam, Suami ini Rela Istrinya Diperkosa Berulang-ulang”, <http://kabarrakyat.co/2015/02/6046/kejam-suami-ini-rela-istrinya-diperkosa-berulang-ulang/> Diakses 8 Februari 2018.

<sup>3</sup>NN, “Siswi SMA di Kupang Mengaku Diperkosa Ayah Kandungnya Berulang-ulang”, <http://www.teropongntt.com/siswi-sma-di-kupang-mengaku-diperkosa-ayah-kandungnya-berulang-ulang/> Diakses 8 Februari 2018.

<sup>4</sup>Davit Setyawan, “Incest Terhadap Anak: Banyak Terjadi, Sedikit Terungkap”, <http://www.kpai.go.id/artikel/incest-terhadap-anak-banyak-terjadi-sedikit-terungkap/> Diakses 8 Februari 2018.

Melihat banyaknya kasus yang terjadi, maka pada penelitian kali ini penulis meneliti dan mengkaji lebih lanjut mengenai viktimisasi berganda yang terjadi pada kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT).

Di tengah banyaknya kasus KDRT yang terjadi, penulis menjumpai secara pribadi beberapa kasus yang menarik untuk dikaji di mana justru anggota keluarga yang diharapkan memberi perlindungan, memilih untuk mengabaikannya sehingga kekerasan yang dialami korban terjadi berulang-ulang. Seorang ayah melakukan kekerasan seksual terhadap anak perempuannya sejak anaknya kecil. Sang ibu yang mengetahui kejadian itu memilih untuk mengabaikannya, dan bahkan menyuruh si anak yang merupakan korban untuk diam maupun tetap “melayani” si ayah. “Lampu hijau” dari sang ibu ini kemudian membuka jalan bagi si ayah untuk terus melakukan kekerasan hingga bertahun-tahun. Tindakan “diam” sang ibu juga yang menyebabkan kasus KDRT seperti ini tidak muncul ke permukaan dan ditangani dengan tepat. Penulis menjumpai kasus KDRT tersebut dalam Putusan Nomor 840/Pid.Sus/2016/PN.SBY. Penulis akhirnya dapat menemukan kasus dengan pola tersebut yang hingga sampai putusan ini dari Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), setelah sebelumnya berkunjung ke berbagai lembaga lainnya seperti Kalyanamitra, LBH Apik, Komnas Perempuan, dan Yayasan Jurnal Perempuan.

Di samping itu penulis juga menjumpai kasus serupa dalam beberapa putusan lain – yang penulis peroleh setelah membaca banyak putusan terkait kekerasan seksual dalam rumah tangga di direktori putusan Mahkamah Agung – yakni Putusan No. 262/Pid.Sus/2017/PN.Bkn, Putusan No. 290/Pid.Sus/PN.Sda, Putusan No. 06/Pid.Sus/2012/PN. Kdl, dan Putusan No. 13/Pid/Sus/2013/PN. Wns, dan Putusan No. 460/Pid.Sus/2017/PN.Jkt.Tim. Pada putusan-putusan tersebut terdapat perbedaan sikap anggota keluarga, hukum/pasal yang digunakan, serta perbedaan vonis hakim. Perbedaan-perbedaan tersebut lah yang menarik untuk dikaji lebih dalam hingga akhirnya dapat diperoleh solusi untuk memberikan perlindungan hukum secara menyeluruh terhadap korban kekerasan seksual dalam rumah tangga.

Pada penelitian ini penulis memberikan dasar teori mengenai viktimologi dan viktimisasi berganda secara memadai, serta melakukan analisis secara komprehensif dari sudut pandang viktimologi dan hukum pidana. Penelitian ini mengkaji mengenai viktimisasi berganda yang dialami para korban, hukum yang diterapkan dalam putusan-putusan yang ada, dan dalam kaitannya dengan asas-asas hukum pidana, hingga diharapkan dapat memperoleh solusi yakni perlindungan hukum secara menyeluruh terhadap korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menganalisis bagaimana perlindungan hukum terhadap korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia. Penulis menganalisis Putusan Nomor 840/Pid.Sus/2016/PN.SBY (kasus 1) yang penulis peroleh dari Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang turut mendampingi kasus secara langsung, serta Putusan No. 262/Pid.Sus/2017/PN.Bkn (kasus 2),

Putusan No. 290/Pid.Sus/2015/PN.Sda (kasus 3), Putusan No. 06/Pid.Sus/2012/PN. Kdl (kasus 4), Putusan No. 13/Pid/Sus/2013/PN. Wns (kasus 5), dan Putusan No. 460/Pid.Sus/2017/PN.Jkt.Tim (kasus 6). Penulis memilih kelima putusan tersebut karena sekalipun seluruhnya adalah kasus yang serupa (viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga), terdapat perbedaan respon dari anggota keluarga selain pelaku dan korban, perbedaan penerapan pasal dan asas hukum pidana, serta terdapat perbedaan vonis hakim.

Pertama-tama penulis melakukan analisis mengenai viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia. Analisis terhadap kasus 1-kasus 6 dilakukan pertama-tama dengan menuliskan kronologis kasus yang ada pada setiap kasus secara rinci. Penulis lalu melakukan analisis dari sudut pandang viktimisasi berganda yang terjadi, serta bagaimana penerapan pasal maupun asas hukum yang ada pada setiap putusan. Analisis ini didukung dengan data yang diperoleh dari wawancara mendalam dengan pihak LBH Apik dan Komnas Perempuan yang menangani kasus kekerasan yang serupa. Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara. Wawancara terhadap pihak LBH Apik dilakukan pada tanggal 22 Mei 2018 bertempat di kantor LBH Apik, dengan narasumber Ibu Iit Rahmatin selaku advokat dan anggota badan pembina LBH Apik. Sedangkan wawancara terhadap pihak Komnas Perempuan dilakukan pada tanggal 5 Juni 2018 bertempat di kantor Komnas Perempuan, dengan narasumber Ibu Dela selaku Asisten Koordinator Divisi Pemantauan Komnas Perempuan.

Penulis juga kemudian meneliti kekerasan seksual dalam rumah tangga di negara lain seperti Filipina dan Thailand, apakah terdapat viktimisasi berganda kekerasan seksual dalam rumah tangga yang terjadi, serta penegakan hukum dan perlindungan hukum bagi para korban. Hal ini dilakukan guna mendukung analisis terhadap kasus yang terjadi di Indonesia, serta bagaimana menentukan solusi yang tepat terkait permasalahan serupa. Dengan demikian, melalui penelitian ini dihasilkan suatu analisis yuridis yang komprehensif serta diharapkan dapat memberikan solusi mengenai perlindungan hukum bagi korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga.

## **Pembahasan**

Pada bagian ini penulis memaparkan rangkuman analisis tiap-tiap putusan serta menambahkan hasil wawancara dari LBH Apik dan Komnas Perempuan, juga beberapa tinjauan pustaka. Wawancara terhadap pihak LBH Apik dilakukan pada tanggal 22 Mei 2018 bertempat di kantor LBH Apik, dengan narasumber Ibu Iit Rahmatin selaku advokat dan anggota badan pembina LBH Apik. Sedangkan wawancara terhadap pihak Komnas Perempuan dilakukan pada tanggal 5 Juni 2018 bertempat di kantor Komnas Perempuan, dengan narasumber Ibu Dela selaku Asisten Koordinator Divisi Pemantauan Komnas Perempuan.

Dilihat dari segi lingkup rumah tangga yakni hubungan antara pelaku dengan korban, 4 dari 6 kasus memiliki hubungan antara ayah dengan anak kandungnya (perempuan), sedangkan 2 lainnya antara Ayah dengan anak tirinya (perempuan). Hal ini cukup menarik karena hubungan pelaku dengan korban

dalam semua putusan adalah ayah dengan anak. Padahal, lingkup rumah tangga sebagaimana diatur pada Pasal 2 UU PKDRT tidak hanya membatasi antara ayah dengan anak, tetapi juga antara suami istri dan bahkan dengan pembantu rumah tangga. Terkait dengan hal ini, penulis menjumpai beberapa hal yang menarik, antara lain:

1. Tidak banyak korban yang mau mengaku menjadi korban kekerasan seksual dalam rumah tangga. Hal ini sesuai dengan keterangan narasumber dari LBH Apik yang menyatakan: *“tidak banyak ya, (istri) yang mengakui bahwa dia mengalami kekerasan seksual dalam rumah tangga itu tidak banyak.”*
2. Berdasarkan hasil wawancara, istri yang menjadi korban kekerasan suaminya banyak yang memilih untuk bercerai, dibanding menempuh jalur pidana dengan melaporkan suaminya ke polisi (pun ketika melapor, tidak pasti memperoleh keadilan). Berikut adalah kutipan wawancara dari narasumber:  
*“Kekerasan seksual terhadap istri umumnya tidak dilaporkan secara pidana, tetapi lebih memilih cerai/berpisah sekalian. Jadi dalam gugatan cerai dicantumkan salah satu alasannya karena mengalami kekerasan seksual...”* (LBH Apik)  
*“Cara cepat untuk keluar dari kekerasan, dan ini banyak dilakukan oleh perempuan, adalah dengan perceraian.”* (Komnas Perempuan)
3. Berbeda dengan kekerasan yang dilakukan terhadap anak maupun pembantu rumah tangga, kekerasan suami terhadap istri maupun sebaliknya merupakan delik aduan (Pasal 53 UU PKDRT). Penulis menganggap hal ini cukup berpengaruh, karena dengan berubahnya sifat delik biasa menjadi delik aduan, maka proses pemidanaan hanya dapat dilakukan apabila terdapat pengaduan dari orang tertentu yang diperbolehkan mengadu berdasarkan ketentuan undang-undang.

Dalam semua kasus yang penulis analisis, korban memperoleh penderitaan fisik dan mental karena kekerasan seksual yang dilakukan oleh pelaku. Mengenai penderitaan dan kekerasan yang dialami korban kekerasan seksual, para narasumber juga memberikan pernyataan antara lain:

*“... orang yang mengalami kekerasan seksual, pasti secara fisik dia akan mengalami juga, psikis dia mengalami juga. Fisik itu pasti ada psikisnya, dia akan merasa kecewa karena yang dianggapnya mengayomi tapi malah melakukan kekerasan. Kecuali dia mengalami kekerasan psikis, pastinya hanya psikis saja. Tapi kalau fisik, itu pasti psikis; seksual, psikis pasti ada, fisik pasti ada”* (LBH Apik).

*“... Jadi biasanya walaupun dia kekerasannya fisik atau kekerasannya seksual pasti ada psikisnya. Jadi psikis terhitung paling banyak...”* (Komnas Perempuan).

Parahnya penderitaan korban ini dibuktikan dari adanya hasil visum para korban, serta adanya pemeriksaan psikologis di mana semua korban mengalami trauma karena tindakan pelaku. Penderitaan psikis yang dialami oleh korban ini sayangnya kurang dipertimbangkan di persidangan. Padahal, menurut salah satu poin di Pasal 48 UU PKDRT, apabila korban mengalami gangguan daya pikir atau kejiwaan minimal 4 minggu terus menerus atau 1 tahun tidak berturut-turut,

maka pelaku dapat dikenakan sanksi yang lebih berat berdasarkan Pasal 48 UU PKDRT ini. Sanksi tersebut yaitu penjara paling singkat 5 tahun dan pidana penjara paling lama 20 tahun atau denda paling sedikit Rp 25.000.000,- dan denda paling banyak Rp 500.000.000,-.

Selanjutnya jika melihat jenis dan tipologi korban, dalam seluruh putusan yang penulis analisis, semua korban merupakan korban perseorangan yang termasuk dalam jenis *latent victims*, yaitu mereka yang mempunyai sifat karakter tertentu sehingga cenderung menjadi korban. Korban merupakan kelompok rentan akan kejahatan karena secara biologis dan secara sosial (berkaitan dengan budaya yang ada di masyarakat mengenai hubungan antar anggota keluarga) korban lebih lemah dibandingkan dengan pelaku.

Dalam semua putusan yang penulis analisis, semua korban mengalami viktimisasi berganda, yang artinya korban mengalami lebih dari satu kejadian/tindak pidana dalam kurun waktu tertentu. Kurun waktu terjadinya kekerasan seksual yang paling singkat ialah kasus 6, yakni dalam tahun yang sama (terjadi 2x kekerasan seksual). Sedangkan kurun waktu yang paling lama terjadi pada kasus 1, yakni 8 tahun, dan kasus-kasus lainnya memiliki kurun waktu 1, 3, dan 4 tahun. Kurun waktu ini sebenarnya termasuk singkat (kecuali kasus 1) dibandingkan kasus-kasus yang umumnya terjadi yang bahkan tidak sampai terungkap. Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan narasumber di LBH Apik dan Komnas Perempuan, kasus kekerasan seksual biasanya terus berulang dalam kurun waktu hingga belasan tahun, bahkan ada kasus yang terjadi berulang-ulang hingga 25 tahun.

Mengenai viktimisasi berganda yang terjadi, penulis telah melakukan analisis terhadapnya berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Sparks bahwa setidaknya terdapat enam cara di mana aksi/tindakan, atribut, atau situasi sosial dari korban dapat membantu menjelaskan variasi dalam tingkat viktimisasi, yaitu: *Precipitation* (Pemicuan), *Facilitation* (Fasilitas), *Vulnerability* (Kerentanan), *Opportunity* (Kesempatan), *Attractiveness* (Ketertarikan), dan *Impunity* (Impunitas)<sup>5</sup>. Pada semua kasus terdapat 3 cara yang dapat menjelaskan viktimisasi berganda yang ada, yakni *Vulnerability* (Kerentanan), *Opportunity* (Kesempatan), dan *Impunity* (Impunitas). Hanya terdapat perbedaan pada kasus 3, yaitu adanya cara keempat, *Facilitation* (Fasilitas).

1. *Vulnerability* (Kerentanan)  
Para korban termasuk dalam kelompok yang rentan terhadap kejahatan karena secara biologis maupun sosial mereka lemah.
2. *Opportunity* (Kesempatan)  
Kekerasan seksual dapat terus terjadi karena adanya kesempatan bagi pelaku untuk melakukan perbuatannya. Pada umumnya, kesempatan tercipta ketika pelaku dan korban hanya berdua di rumah, saat ibu korban atau anggota keluarga lain pergi ke luar.
3. *Impunity* (Impunitas)  
Akses yang terbatas terhadap perlindungan dan penegakan hukum, menjadikan korban sasaran empuk dari kejahatan yang berulang-ulang.

---

<sup>5</sup>Richard F. Sparks, "Multiple Victimization: Evidence, Theory, and Future Research", *Journal of Criminal Law and Criminology* (1981), hal. 772-776.

Dari kasus-kasus yang penulis analisis, impunitas ini dipengaruhi oleh faktor dari dalam diri korban itu sendiri, dan faktor dari luar korban (anggota keluarga lain dan masyarakat sekitar).

Apabila viktimisasi berganda yang terjadi dianalisis berdasarkan pendapat Farrell, Gill, dan Pease, secara umum penjelasan dari viktimisasi berganda dapat dibagi menjadi dua kategori, yakni *risk heterogeneity* dan *state dependence*. *State dependence/event dependency* atau *boost explanation*, mengacu pada situasi di mana (biasanya) pelaku yang sama melakukan kejahatan berdasarkan pengalaman sebelumnya dengan korban atau lokasi yang sama.<sup>6</sup> Kejahatan sebelumnya yang berhasil dilakukan, menuntun pada percobaan kejahatan kembali terhadap target yang sama. Keberhasilan pelaku melakukan kekerasan seksual dalam rumah tangga menuntunnya untuk melakukan hal yang sama pada korban yang sama.

Mengenai viktimisasi berganda yang terjadi pada kasus KDRT, dari hasil wawancara dengan narasumber dari Komnas Perempuan, penulis menjumpai penjelasan yang menarik, yakni mereka menyebutnya sebagai 'siklus bulan madu'. Berikut adalah kutipan dari hasil wawancara: "...kami menyebut KDRT itu seperti siklus 'bulan madu'. Jadi KDRT itu tidak mungkin tunggal dan tidak mungkin berdiri sendiri... contohnya gini nih: menikah, lagi sayang-sayangan – tiba-tiba keluarlah ada percekocokan – mulai kata-kata kasar – besok-besok berantem bukan cuma kata kasar, tapi juga main dorong – lama-lama tambah lagi pukul, mulai pake alat – setelah itu biasanya ada fasenya sayang-sayangan, minta maaf akan berubah – janji-janji, rayuan, dibeliin barang, dsb – setelah reda, mulai lagi siklus yang sama, yang dibilang siklus bulan madu. Dan pasti nambah, dengan intensitas yang lebihsering dan makin parah/sadis. Itu yang terjadi pada dokter Letty kan, sampai akhirnya main tembak. Banyak kasus ke sini sampai gitu kok, sampai meninggal." Agar memudahkan, siklus 'bulan madu' tersebut dapat dilihat pada ilustrasi gambar di bawah ini.



Pada semua kasus yang penulis analisis, terdapat lebih dari satu tindak pidana dan antara tindak pidana yang satu dengan yang lainnya belum pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan sama sekali. Oleh karena itu, pada setiap kasus terdapat bentuk gabungan/perbarengan tindak pidana. Adapun bentuk perbarengan yang ada pada setiap kasus ialah perbarengan peraturan

<sup>6</sup>William G. Doerner dan Steven P. Lab, *Victimology*, (United States of America: Elsevier, 2012), hal. 40-41.

(Pasal 63 KUHP) dan perbarengan perbuatan/*Concursus realis* (Pasal 65 KUHP).

Terwujudnya apa yang disebut dengan perbarengan peraturan pada dasarnya apabila satu wujud perbuatan (*een feit*) melanggar lebih dari satu aturan pidana. Satu perbuatan kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia melanggar lebih dari satu aturan pidana yang ada, yakni melanggar KUHP, UU Perlindungan Anak, dan UU PKDRT. Berdasarkan asas *lex specialis derogate legi generalidan* asas *lex specialis sistematicis*, lebih tepat digunakan UU PKDRT dibandingkan KUHP dan UU Perlindungan Anak, karena UU PKDRT mengatur lebih lengkap dan lebih rinci mengenai tindak pidana dalam lingkup rumah tangga.

Selain berdasarkan asas tersebut, penulis memandang lebih mudah digunakan UU PKDRT karena pembuktian berdasarkan UU PKDRT lebih mudah dibandingkan UU Perlindungan Anak, sekalipun sanksi dalam UU Perlindungan Anak lebih berat. Hal ini disebabkan adanya ketentuan Pasal 55 UU PKDRT yang berbunyi: *sebagai salah satu alat bukti yang sah, keterangan seorang saksi korban saja sudah cukup untuk membuktikan bahwa terdakwa bersalah, apabila disertai dengan suatu alat bukti yang sah lainnya*. Kemudian penjelasan Pasal 55 UU PKDRT juga menyebutkan: *Alat bukti yang sah lainnya dalam kekerasan seksual yang dilakukan selain dari suami isteri adalah pengakuan terdakwa*. Tidak semua perbuatan terdakwa disaksikan oleh anggota keluarga lainnya, sehingga jika wajib digunakan asas *unus testis nullus testis* maka tentu saja korban akan dirugikan dalam proses pembuktian.

Sayangnya, hanya 4 dari 6 putusan yang menggunakan UU PKDRT dalam dakwaannya, dan hanya terdapat 2 dari 6 kasus yang dituntut dan diputus menggunakan UU PKDRT. Fenomena minimnya penggunaan UU PKDRT ini juga dikemukakan oleh narasumber dari Komnas Perempuan, di mana pada tahun 2017 ternyata hanya 18 putusan yang hakimnya menggunakan UU PKDRT.

Masuk pada bentuk perbarengan selanjutnya yaitu perbarengan perbuatan, lima dari enam putusan memiliki bentuk *concursus realis homogenius*, yakni perbarengan perbuatan di mana perbuatan yang merupakan tindak pidana itu sejenis, yang mana dalam kasus ini ialah kekerasan seksual dalam rumah tangga. Sedangkan 1 dari 6 putusan memiliki bentuk *concursus realis heterogenius*, yakni terdapat perbedaan jenis tindak pidana. Bentuk ini hanya terdapat pada kasus 3 di mana jenis tindak pidana yang dilakukan ialah kekerasan fisik dan kekerasan seksual dalam rumah tangga. Penggunaan bentuk perbarengan berdasarkan Pasal 65 KUHP dapat menaikkan maksimum ancaman pidana bagi terdakwa, yaitu ancaman pidana terberat ditambah sepertiganya.

Akan tetapi, sangat disayangkan bahwa hanya kasus 5 saja yang menggunakan bentuk perbarengan ini. Kemudian hanya kasus 1 dan kasus 4 yang menggunakan bentuk perbuatan berlanjut (Pasal 64 KUHP), sedangkan sisanya bahkan tidak menggunakan bentuk perbarengan apapun dalam dakwaannya. Penggunaan Pasal 64 ayat (1) KUHP ini sistem penjatuhan pidana yang digunakan yaitu *sistem hisapan yang umum*, di mana dalam hal perbuatan berlanjut yang terdiri dari beberapa tindak pidana (sejenis) yang diancam dengan pidana pokok yang sama, maka yang ditetapkan ialah satu aturan pidana saja

(tanpa ada pemberatan). Penulis memandang bahwa ketentuan ini sangat lah merugikan pihak korban. Apabila sistem penjatuhan pidananya demikian, maka seolah tidak ada bedanya bagi pelaku yang melakukan kekerasan seksual sekali, dengan yang melakukannya berkali-kali, bahkan sampai bertahun-tahun. Dalam kasus-kasus ini, korban jelas-jelas mengalami viktimisasi berganda yang sangat menyakitkan, tetapi justru kondisi korban yang demikian tidak terakomodir pada bentuk perbarengan di Pasal 64 ayat (1) KUHP.

Mengenai ada atau tidaknya bentuk penyertaan, hanya kasus 1 yang terdapat bentuk penyertaan, yakni pembantuan yang dilakukan oleh ibu kandung korban/istri terdakwa, yang kemudian menyebabkan kekerasan seksual dalam rumah tangga tidak terungkap hingga bertahun-tahun. Selanjutnya pada kasus 3, ibu kandung korban juga mengabaikan anak kandungnya yang menjadi korban. Pada kasus 3 ini, penulis tidak memasukkan tindakan pasif ibu korban dalam penyertaan karena hanya terdapat sangat sedikit informasi mengenai ibu korban dalam putusan, sehingga penulis tidak dapat menarik kesimpulan terlalu jauh hingga ke penyertaan.

Setelah kita melihat kondisi perlindungan hukum yang ada terhadap korban viktimisasi berganda, semakin terlihat adanya urgensi yang besar untuk segera menanggulangi kendala dalam penegakan hukum. "*KDRT itu adalah kasus tertinggi yang masuk ke Komnas Perempuan tiap tahun dari 10 tahun terakhir, lebih malah..*", tutur narasumber dari Komnas Perempuan. Terlebih lagi, banyaknya viktimisasi berganda pada kasus KDRT yang bagaikan 'siklus bulan madu' di mana kekerasan yang dilakukan oleh pelaku semakin dan semakin parah hingga berujung pada kematian. Dalam menegakkan dan memberi perlindungan hukum, hak-hak korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga harus dipenuhi.

Perihal pemberian perlindungan hukum bagi korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga berdasarkan UU PKDRT masih belum terlihat di semua kasus. Memang ada kasus di mana korban memperoleh pendampingan maupun bantuan dari lembaga sosial maupun lembaga bantuan hukum. Akan tetapi perlindungan tersebut masih diberikan secara parsial dan bukan sebagai suatu sistem perlindungan yang utuh sebagaimana diatur dalam UU PKDRT. Pada semua kasus tidak dijelaskan apakah kemudian kepolisian memberikan perlindungan pada korban. Selain itu, tidak terdapat juga penetapan pengadilan perihal perintah perlindungan terhadap korban. Menariknya, penulis menjumpai fenomena serupa ketika melakukan wawancara pada pihak Komnas Perempuan, yakni "*...Pengadilan tidak tau dan tidak pernah mengeluarkan penetapan perlindungan*". Sistem pemberian perlindungan terhadap korban dalam UU PKDRT ini perlu diterapkan lebih optimal lagi, karena bahkan aparat penegak hukum masih banyak yang tidak tau dan tidak memahami mengenai hal ini.

Adapun kendala-kendala penegakan hukum kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga berdasarkan putusan-putusan yang penulis analisis dan hasil wawancara antara lain:

#### **A. Kendala dari dalam diri korban.**

Tidak banyak orang yang mau mengakui bahwa dirinya adalah korban kekerasan seksual dalam rumah tangga, apalagi sampai melapor pada polisi.

Banyak istri yang akhirnya memilih cara cepat dengan bercerai dari suaminya yang melakukan kekerasan, padahal pelaku sebenarnya dapat dikenakan pidana. Ada berbagai alasan yang ditemukan dalam pengkajian tentang korban menurut Reksodiputro<sup>7</sup> dan Waluyo<sup>8</sup>, antara lain korban merasa malu, tidak percaya pada kepolisian, takut memperoleh balas dendam dari pelaku, dan sebagainya.

Menghadapi masalah yang demikian, penulis memandang bahwa perlu dilakukan sosialisasi lebih lagi bagi masyarakat mengenai kekerasan seksual dalam rumah tangga agar para korban mau mengungkap perbuatan pelaku dan mengerti cara keluar dari siklus kekerasan yang ia derita. Selain itu, berdasarkan hasil wawancara dengan LBH Apik dan Komnas Perempuan, tidak sedikit kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga yang kemudian dicabut laporan atau pengaduannya oleh korban itu sendiri. Dalam hal demikian korban perlu diberikan penguatan untuk bertahan pada pendiriannya.

#### **B. Kendala dari luar diri korban, yakni anggota keluarga lain dan masyarakat sekitar.**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, korban merupakan kelompok rentan karena umumnya ia lemah secara biologis dan sosial. Mengenai karakter yang melekat pada diri korban ini akan susah dilakukan perubahan dalam waktu cepat. Maka cara yang efektif untuk dapat memutus rantai viktimisasi berganda yang terjadi ialah dengan mengatasi adanya impunitas, yakni keterbatasan akses terhadap perlindungan dan penegakan hukum.

Di sinilah terdapat peran penting dari anggota keluarga lain dan masyarakat dalam membuka jalan pada perlindungan dan penegakan hukum. Contoh nyatanya dapat kita lihat dengan membandingkan respon ibu korban pada kasus 1 dan kasus 6. Pada kasus 1, ibu korban yang mengetahui perbuatan suaminya memilih untuk menutupi hingga akhirnya kekerasan seksual berlangsung terus menerus hingga 8 tahun lamanya. Sedangkan pada kasus 6, ketika korban bercerita pada ibunya, sang ibu langsung melaporkan perbuatan suaminya pada polisi, sehingga kekerasan seksual dapat segera dihentikan dan tidak berlarut-larut hingga hitungan tahun. Penulis juga mendapati bahwa dalam beberapa kasus, keluarga dari pihak pelaku menekan korban agar mencabut laporan atau pengaduannya.

Apabila masyarakat sekitar cukup peduli akan KDRT yang mereka ketahui terjadi, maka KDRT tersebut juga dapat segera dihentikan.

#### **C. Kendala penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana, terkhusus mengenai penggunaan pasal dan penjatuhan pidana bagi pelaku.**

Berbicara mengenai penegakan hukum melalui sistem peradilan pidana, maka kita berbicara mengenai peran Negara dalam memberikan perlindungan hukum bagi warga negaranya. Peran Negara ini dilaksanakan oleh lembaga peradilan dengan polisi, hakim, jaksa, dan penasihat hukum sebagai ‘pemeran’

---

<sup>7</sup>Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Ketiga*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007), hal. 104-105.

<sup>8</sup>Bambang Waluyo, *Viktimologi Perlindungan Korban & Saksi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 91.

utamanya. Hal menjadi kendala di sini ialah kurangnya pemenuhan rasa keadilan bagi korban karena penggunaan hukum yang kurang tepat, baik dalam dakwaan, hingga putusan hakim.

Secara pemilihan penggunaan undang-undang, UU PKDRT masih sangat jarang digunakan. Kemudian perlindungan terhadap korban yang diatur dalam UU PKDRT juga belum diterapkan dengan maksimal. Selain itu, penggunaan bentuk perbarengan dan penyertaan yang ada masih kurang tepat. Untuk menanggulangi kendala ini maka perlu dilakukan peningkatan kualitas dari aparat penegak hukum.

Melangkah pada perbandingan dengan Negara Thailand dan Filipina, jumlah kasus KDRT yang terjadi di Thailand dan Filipina tidak kalah banyak dengan kasus KDRT yang terjadi di Indonesia. Satu dari tiga keluarga di Thailand mengalami KDRT, dan bahkan di Filipina enam dari sepuluh perempuan mengalami KDRT. Jenis kekerasan tertinggi yang terjadi di Thailand sama dengan Indonesia, yakni tertinggi ialah kekerasan psikis (berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber dari LBH Apik dan Komnas Perempuan), disusul kekerasan fisik lalu kekerasan seksual. Sementara di Negara Filipina, kekerasan fisik menduduki tingkat pertama dengan kondisi yang memprihatinkan. Rupanya fenomena gunung es kasus KDRT juga terjadi di Thailand dan Filipina, di mana banyak korban perempuan yang memilih untuk tidak melapor. Sehingga jumlah kasus yang sebenarnya terjadi sulit untuk diketahui.

Adapun hal-hal yang menyebabkan para korban tidak melapor juga berkaitan erat dengan budaya masyarakat yang cenderung patriarki, baik di Thailand, Filipina, dan juga Indonesia. Perempuan masih dipandang sebagai warga negara kelas dua yang harus tunduk pada laki-laki dan menerima perlakuan dari mereka. Permasalahan dalam rumah tangga juga dinilai sebagai masalah pribadi yang seharusnya tidak diungkapkan ke publik, atau bahkan sampai berurusan dengan hukum. Perspektif yang demikian tidak hanya banyak dimiliki oleh perempuan yang menjadi korban, tetapi juga masyarakat sekitar dan bahkan aparat penegak hukum. Parahnya, pengadilan di Filipina bahkan ada yang menolak kasus KDRT karena dianggap merupakan masalah pribadi.

Di samping itu, di Thailand dan Filipina, penggunaan alkohol dan obat-obatan terlarang rupanya cukup berperan besar dalam menjadikan laki-laki bersikap agresif dan kemudian melampiaskannya pada anggota keluarganya. Fenomena penggunaan alkohol dan obat-obatan terlarang ini tidak menjadi isu mayoritas di Indonesia karena di banyak daerah terdapat larangan yang cukup ketat mengenai pengedaran alkohol, serta adanya larangan penggunaan obat-obatan terlarang di seluruh wilayah Indonesia (kecuali untuk tujuan tertentu sebagaimana diatur oleh undang-undang). Akan tetapi, tidak berarti penggunaan alkohol dan obat-obatan terlarang tidak berkontribusi sama sekali. Hal ini karena di beberapa wilayah di Indonesia pengedaran minuman beralkohol merupakan hal yang legal, serta ada saja orang-orang yang menggunakan obat-obatan terlarang.

Kasus KDRT yang terjadi di Thailand dan Filipina umumnya juga terjadi lebih dari sekali/berulang-ulang dan bahkan dalam rentang waktu tahunan. Dengan demikian, terjadi juga fenomena viktimisasi berganda di dua Negara

tersebut. Kemudian mengenai siklus kekerasan yang terjadi, rupanya mirip dengan ‘siklus bulan madu’ sebagaimana hasil wawancara penulis dengan narasumber dari Komnas Perempuan. Kekerasan dimulai dari timbulnya pertengkaran secara verbal dengan menggunakan kata-kata kasar. Pertengkaran meningkat menggunakan kekerasan fisik, mulai dari “melempar barang” hingga “menggunakan senjata”.

Cara cepat keluar dari KDRT melalui perceraian banyak dilakukan di Indonesia dan juga Thailand. Di Thailand, tingginya angka jumlah KDRT sebanding dengan tingginya angka perceraian. Berbeda dengan Filipina, di Negara tersebut perceraian masih belum dilegalkan. Pasangan hanya bisa mengajukan permohonan pemisahan hukum atau pembatalan pernikahan berdasarkan alasan-alasan tertentu sebagaimana penulis telah jelaskan pada bagian sebelumnya. Akan tetapi, saat ini di Filipina sedang diperjuangkan agar perceraian dapat dilegalkan, melalui usulan rancangan undang-undang perceraian Maret 2018 lalu. Dengan demikian, maka pertanyaan yang penting ialah: apa yang salah dengan sistem peradilan pidana hingga para korban di tiga Negara ini lebih memilih untuk bercerai?

Maksimum hukuman di Thailand karena melakukan tindak pidana KDRT ialah 6 bulan penjara atau denda sebesar 6.000 baht atau keduanya. Sanksi ini terhitung sangatlah ringan dibandingkan dengan hukum pidana Indonesia yang sanksinya mencapai hitungan tahun. Ancaman pidana bagi pelaku kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia antara lain: pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun atau denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (Pasal 46 UU PKDRT); pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau denda paling sedikit Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (Pasal 47 UU PKDRT); pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun atau denda paling sedikit Rp 25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (Pasal 48 UU PKDRT, merupakan pemberatan dari Pasal 46 dan Pasal 47 UU PKDRT).

Di Thailand, apabila terjadi kasus KDRT maka sangat diusahakan agar pelaku dan korban dapat berdamai atau mengadakan perjanjian di luar persidangan. Di satu sisi, tujuan dari hal ini yang bersifat restoratif ialah baik. Akan tetapi, penulis merasa bahwa penerapan hukuman yang sangat ringan ini tidak cukup memberikan efek jera serta tidak memihak pada korban. Hal ini terbukti dari semakin meningkatnya kasus KDRT di Thailand, dan tentu saja akan banyak orang yang memilih untuk bercerai saja, karena tidak ada yang dapat menjamin juga pelaku tidak akan mengulangi perbuatannya setelah menjalankan hukuman.

Upaya pendamaian berupa mediasi antara pelaku dengan korban KDRT ini dalam praktiknya, yang kemudian gagal, juga terjadi di Indonesia. Salah satu contohnya ialah dalam kasus dokter Letty yang penulis peroleh dari hasil wawancara dengan Komnas Perempuan.

Di samping itu, masih terdapat hal positif bagi korban KDRT di Thailand, yakni pelaku dapat dikenakan sanksi berupa pemberian uang ganti rugi/*relief money* pada korban. Mengenai ganti rugi tersebut, hukum di Indonesia juga

mengatur pemberian ganti rugi terhadap korban kekerasan, tetapi pengaturan mengenai ganti rugi ini terpisah dari UU PKDRT.

Ganti rugi untuk korban tindak pidana di Indonesia pada dasarnya dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu: melalui penggabungan perkara ganti kerugian (Pasal 98-Pasal 101 KUHAP), melalui gugatan perbuatan melawan hukum (gugatan perdata), dan melalui permohonan restitusi (UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, PP. No. 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban, dan Peraturan LPSK No. 1 tahun 2010 tentang Standar Operasional Prosedur Permohonan dan Pelaksanaan Restitusi).<sup>9</sup> Akan tetapi, sangat disayangkan bahwa ganti rugi terhadap korban ini kurang diterapkan dalam kasus-kasus pidana di Indonesia. Dan bahkan, sayangnya masih banyak sekali orang yang tidak tau ketentuan yang mengatur mengenai ganti rugi ini.

Selanjutnya mengenai hukum di Filipina, KDRT masih kurang mendapat perhatian khusus dari segi peraturan yang ada. Kemudian karena tingginya kasus kekerasan fisik dalam rumah tangga di Filipina, peraturan pidana mengenai kekerasan seksual dalam rumah tangga juga kurang mendapat perhatian. Apabila seseorang menjadi korban kekerasan seksual dalam rumah tangga, maka hukum yang digunakan ialah aturan mengenai kekerasan seksual pada umumnya. Hal ini menunjukkan bahwa unsur lingkup rumah tangga belum benar-benar dipandang sebagai faktor yang memperberat pidana terhadap pelaku (karena dalam lingkup rumah tangga, pelaku seharusnya memberikan perlindungan bagi korban).

Secara umum, hukum pidana Indonesia mengenai kekerasan seksual dalam rumah tangga lebih baik dan lebih berpihak pada korban dibandingkan dengan hukum pidana di Negara Thailand maupun Filipina. Meskipun terdapat tumpang tindih, hukum pidana Indonesia telah banyak mengatur mengenai tindak pidana kekerasan seksual dalam rumah tangga serta perlindungan bagi korban. Adapun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai hal tersebut antara lain UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, UU Perlindungan Anak, dan KUHP. Kemudian peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai perlindungan korban juga antara lain terdapat dalam UU Perlindungan Saksi dan Korban.

Korban sebagai pencari keadilan dapat memperoleh keadilan melalui lembaga pengadilan, juga bantuan dan perlindungan dari lembaga-lembaga seperti Komnas Perempuan, LBH Apik (memberikan bantuan hukum), LPSK (memberikan perlindungan pada saksi dan korban), dan Yayasan Pulih (memberikan bantuan layanan psikologis bagi korban). Kemudian fungsi Komnas Perempuan berdasarkan hasil wawancara antara lain, “*menerima pengaduan dan merujuk...*”

---

<sup>9</sup>Anggara, “Bagaimana Cara Menuntut Ganti Rugi Jika Menjadi Korban Tindak Pidana?”, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl5928/bagaimana-cara-menuntut-ganti-rugi-jika-menjadi-korban-tindak-pidana>, diakses tanggal 29 Juni 2018.

## Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan dalam kaitannya dengan rumusan masalah dalam tulisan ini, terdapat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kasus kekerasan di ranah personal di Indonesia menunjukkan angka yang sangat memprihatinkan, terkhusus kekerasan seksual dalam rumah tangga. Meskipun kekerasan seksual dalam rumah tangga masih lebih sedikit dibanding kekerasan psikis dan kekerasan fisik dalam rumah tangga, korban kekerasan seksual dalam rumah tangga pasti mengalami juga penderitaan secara fisik dan psikis/emosional (trauma). Rupanya penulis menjumpai hal yang lebih parah lagi, di mana korban tidak hanya mengalami viktimisasi sekali, melainkan viktimisasi berganda yang terjadi dalam kurun waktu bertahun-tahun. Viktimisasi berganda yang demikian penulis jumpai dalam putusan-putusan dan hasil wawancara dengan narasumber dari LBH Apik dan Komnas Perempuan.

Penulis mendapati bahwa viktimisasi berganda terjadi karena adanya faktor *vulnerability*/kerentanan (orang-orang yang menjadi korban biasanya termasuk dalam kelompok yang rentan, yakni anak-anak, perempuan, pembantu rumah tangga, serta lanjut usia), *opportunity*/kesempatan (kesempatan yang sering tercipta bagi pelaku untuk melakukan tindak pidana karena lemahnya pengawasan dari anggota keluarga lain), serta *Impunity*/Impunitas (korban cenderung takut, tidak ingin, dan tidak tau cara melaporkan pelaku, atau dengan kata lain korban memiliki akses yang terbatas terhadap perlindungan dan penegakan hukum).

Selain itu, budaya masyarakat yang cenderung patriarki cukup memberikan kontribusi banyaknya kasus KDRT yang terjadi dan yang tidak terungkap. Perempuan masih dianggap lebih rendah daripada laki-laki, terlebih dalam hubungan pernikahan di mana istri diwajibkan untuk tunduk dan menerima perlakuan suaminya. Masyarakat juga masih memandang permasalahan dalam rumah tangga ialah permasalahan pribadi yang tidak boleh dicampuri, diungkap ke publik, atau bahkan sampai berurusan dengan pengadilan.

Mengenai penerapan hukum, masih banyak kasus viktimisasi berganda kekerasan seksual dalam rumah tangga, yang seharusnya menggunakan perbarengan tindak pidana, tindak menggunakannya. Bahkan ada kasus-kasus di mana bentuk perbarengan tersebut tidak didakwakan sama sekali pada pelaku. Mengenai kasus-kasus yang menggunakan perbarengan tindak pidana pada dakwaannya, masih lebih banyak digunakan bentuk perbarengan perbuatan berlanjut (Pasal 64 KUHP) dibandingkan perbarengan perbuatan (Pasal 65 KUHP), yang mana penggunaan bentuk perbarengan di Pasal 64 KUHP ini kurang berpihak pada korban.

Tindak pidana kekerasan seksual dalam rumah tangga di Indonesia diatur dalam lebih dari satu aturan, yakni KUHP, UU Perlindungan Anak, dan UU PKDRT, yang mana merupakan bentuk perbarengan peraturan (Pasal 63 KUHP). Seharusnya, dalam menangani kasus KDRT, berdasarkan asas *lex specialis sistematicis*, lebih tepat digunakan UU PKDRT. Akan tetapi

peenggaraan pasal pidana dalam UU PKDRT dan juga perlindungan hukum berdasarkan undang-undang ini kurang diterapkan secara maksimal.

Kemudian dalam kasus-kasus viktimisasi berganda kekerasan seksual dalam rumah tangga, peran anggota keluarga lain, masyarakat sekitar, dan aparat penegak hukum sangatlah penting. Sikap anggota keluarga lain yang menutupi perbuatan pelaku kekerasan, akan menjadikan kekerasan itu terus terulang. Kewajiban hukum untuk mencegah, memberikan pertolongan dan perlindungan terhadap anggota keluarga yang diatur pada Pasal 15 UU PKDRT tidak memiliki sanksi (*lex imperfecta*), sehingga merupakan ‘lubang hukum’ yang harus ditutup.

Dari segi perlindungan hukum terhadap korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga sebagaimana diatur dalam UU PKDRT masih belum diterapkan secara maksimal.

2. Selanjutnya, dalam penegakan dan perlindungan hukum bagi korban viktimisasi berganda dalam rumah tangga, penulis mendapati adanya kendala-kendala antara lain: kendala dari dalam diri korban (tidak banyak yang mau mengakui dan melapor), kendala dari luar diri korban (yakni anggota keluarga lain dan masyarakat sekitar), serta kendala penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana (di Filipina bahkan ada pengadilan yang menolak kasus KDRT lantaran dipandang sebagai permasalahan pribadi).

Agar dapat menanggulangi kendala-kendala tersebut, penulis memandang bahwa perlu dilakukan sosialisasi lebih bagi masyarakat juga para korban agar menghilangkan stigma yang ada, serta memberikan penguatan bagi korban secara khusus untuk dapat memperjuangkan keadilan dan memperoleh haknya. Anggota keluarga lain dan juga masyarakat juga perlu meningkatkan kepedulian terhadap kasus KDRT agar kekerasan tidak terjadi berlarut-larut. Kemudian dari segi penegakan hukum, penerapan pasal dan asas pidana serta peran aparat penegak hukum perlu lebih ditingkatkan lagi.

## **Saran**

Berdasarkan pembahasan dan simpulan, skripsi ini menyarankan agar:

1. Bagi para korban, agar berani mengambil tindakan dan mencari pertolongan ketika mengalami kekerasan dalam bentuk apapun, anda berhak memperoleh perlindungan dan keadilan.
2. Bagi masyarakat (termasuk di dalamnya anggota keluarga lain), agar lebih peduli terhadap kasus-kasus KDRT, jangan ragu memberikan pertolongan dan melapor pada polisi ketika menjumpai kasus demikian karena KDRT adalah sebuah tindak pidana, serta menghilangkan stigma-stigma negatif terkait bias gender.
3. Bagi aparat penegak hukum, agar dapat menerapkan hukum dengan baik dan mempertimbangkan keadilan dari sudut pandang korban yang mengalami viktimisasi berganda, serta memaksimalkan koordinasi antar lembaga penegak hukum dan pemberi layanan bagi korban KDRT.

4. Bagi Pemerintah Indonesia, agar segera menutup ‘lubang hukum’ yang terdapat pada undang-undang terkhusus mengenai KDRT, serta mempertimbangkan pengaturan pemberian ganti rugi oleh pelaku pada korban yang dimasukkan sebagai salah satu sanksi pidana KDRT seperti yang ada di Negara Thailand.

Akhir kata, perlindungan serta penegakan hukum bagi korban viktimisasi berganda pada kasus kekerasan seksual dalam rumah tangga ini hanya dapat diperbaiki dan berjalan maksimal apabila setiap komponen yang terlibat dalam kasus melakukan perannya dengan baik dan bekerjasama satu dengan yang lainnya, serta memperbaiki penegakan keadilan yang kurang berperspektif korban.

#### DAFTAR PUSTAKA

- NN. “Kejam, Suami ini Rela Istrinya Diperkosa Berulang-ulang”, <http://kabarrakyat.co/2015/02/6046/kejam-suami-ini-rela-istrinya-diperkosa-berulang-ulang/> Diakses 8 Februari 2018.
- NN. “Siswi SMA di Kupang Mengaku Diperkosa Ayah kandungnya Berulang-ulang”, <http://www.teropongntt.com/siswi-sma-di-kupang-mengaku-diperkosa-ayah-kandungnya-berulang-ulang/> Diakses 8 Februari 2018.
- Setyawan, Davit. “Incest Terhadap Anak: Banyak Terjadi, Sedikit Terungkap”. <http://www.kpai.go.id/artikel/incest-terhadap-anak-banyak-terjadi-sedikit-terungkap/> Diakses 8 Februari 2018.
- Sparks, Richard F. “Multiple Victimization: Evidence, Theory, and Future Research”. *Journal of Criminal Law and Criminology* (1981).
- Doerner, William G. dan Steven P. *Lab. Victimology*, (United States of America: Elsevier, 2012).
- Reksodiputro, Mardjono. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana Kumpulan Karangan Buku Ketiga*. (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 2007).
- Waluyo, Bambang. *Viktimologi Perlindungan Korban & Saksi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).
- Anggara. “Bagaimana Cara Menuntut Ganti Rugi Jika Menjadi Korban Tindak Pidana?”. <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl5928/bagaimana-cara-menuntut-ganti-rugi-jika-menjadi-korban-tindak-pidana>, diakses tanggal 29 Juni 2018.

## BAHASA INDONESIA DALAM AKTA NOTARIS DAN PELAKSANAAN JABATAN NOTARIS

Sri Widyawati

### A. Pendahuluan

Kedudukan Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Persatuan yang digunakan untuk mempersatukan suku-suku bangsa yang kaya dengan bahasa daerah yang tertuang dalam perjanjian luhur Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928. Bahasa Indonesia sebagai Bahasa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dipergunakan sebagai bahasa resmi nasional yang digunakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>1</sup>, yang merupakan ciri khas serta identifikasi budaya sebuah bangsa.

Sebagaimana pengertian bahasa menurut KBBI<sup>2</sup>, bahasa yaitu Sistem lambang bunyi yang arbitre, yang digunakan oleh semua orang atau anggota masyarakat untuk bekerjasama, berinteraksi, dan mengidentifikasi diri dalam bentuk percakapan yang baik, tingkah laku yang baik, sopan santun yang baik. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa bahasa berfungsi dalam menjalin hubungan pergaulan sehari-hari (praktis), sarana memahami diri orang lain, sarana berekspresi, menyalurkan kepercayaan, norma dan nilai-nilai dalam masyarakat, alat berfikir, kontrol sosial, media mempelajari ilmu pengetahuan dan membangun karakter dan kecerdasan.

Peran bahasa dalam hukum bukan hanya sebagai alat atau sarana, namun bahasa adalah bagian inti dan struktur hukum itu sendiri. Menurut Massier, bahasa bukan sesuatu yang di luar hukum sendiri.<sup>3</sup> Semua produk hukum dan perundang-undangan di Indonesia wajib menggunakan bahasa Indonesia, demikian juga Akta notaris yang merupakan produk hukum. Bahasa Indonesia di dalam bidang hukum dan perundang-undangan lazim disebut bahasa hukum.<sup>4</sup> Bahasa Indonesia yang digunakan dalam akta notaris memiliki ciri khaster sendiri yang tampak dalam komposisi, peristilahan dan gaya pengungkapannya. Akta notaris merupakan satu diantara produk hukum yang dinilai baik sekalipun masih belum sepenuhnya mematuhi kaidah bahasa Indonesia baku. Produk hukum lainnya diantaranya adalah undang-undang dan putusan pengadilan.

Menurut Herlien Budiono, bahasa akta lebih mengkhususkan di dalam lingkungan dunia kenotariatan dengan sedapat mungkin tetap tunduk pada tata bahasa umum. Bahasa akta mengikuti laras bahasa hukum yang mempunyai gaya khusus yang dicirikan oleh kecendekiaan, kepanduan pikiran, kelugasan (*zakelijheid*) dan keresmian. Bahasa akta harus dapat menguraikan dengan tepat

---

<sup>1</sup>Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia.

<sup>2</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>3</sup>AB Massier, "Penanganan Permasalahan Bahasa dalam Pembinaan Hukum Indonesia", (Makalah Seminar BPHN 'Access to Legal Information', Jakarta, 22-23 Agustus 2000), Jurnal Hukum dan Pembangunan edisi Juli-September 2001, hal.214.

<sup>4</sup>Eem Suhaemi, *Penggunaan Bahasa Indonesia Dalam Akta Notaris*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2009, hal. 6.

maksud dari para pihak di dalam suatu akta sehingga tidak memungkinkan untuk timbulnya penafsiran atas isi muatan akta tersebut. <sup>5</sup>J.N.Siregar menekankan perlunya keseragaman istilah yang dipakai oleh para notaris untuk beberapa pengertian tertentu yang khas notarial dimana istilah itu harus memenuhi semua ketentuan undang-undang, dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dan tata bahasa serta tidak memungkinkan penafsiran yang berbeda-beda.<sup>6</sup>

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN) atau berdasarkan undang-undang lainnya.<sup>7</sup> Notaris juga merupakan Pejabat Negara yang menjalankan sebagian kewenangan negara dibidang keperdataannya itu membuat akta autentik yang merupakan alat bukti yang sempurna bagi pihak atau para pihak untuk membuktikan haknya atau untuk mempertahankan haknya dari gangguan/gugatan pihak lain. Sebagai pejabat negara pada prinsipnya notaris wajib menggunakan bahasa Indonesia di dalam menjalankan jabatannya.

Dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 (Perpres 63/2019) tentang Penggunaan Bahasa Indonesia yang berlaku sejak tanggal 30 September 2019, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2010 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia dalam Pidato Resmi Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pejabat Negara lainnya (Perpres 16/2010) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Perpres 63/2019 sebagaimana Perpres 16/2010 merupakan pelaksanaan amanat dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan (UU 24/2009), yang mana Perpres 63/2019 memperluas pengaturan penggunaan Bahasa Indonesia, termasuk penggunaan Bahasa Indonesia yang terkait dengan pelaksanaan Jabatan Notaris.

## **B. Dasar Hukum penggunaan Bahasa Indonesia dalam pelaksanaan Jabatan Notaris**

Dalam penjelasan umum UUJN<sup>8</sup> disebutkan bahwa Penggunaan akta notaris bukan hanya sebagai alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan, dan peristiwa hukum yang dibuat dihadapan atau oleh Notaris, namun akta autentik juga berfungsi sebagai syarat mutlak (*bestaansvoorwarde*) berdasarkan Undang-undang untuk adanya suatu perbuatan atau peristiwa hukum. Sesuai mandat yang diberikan undang-undang sebagai pejabat publik yang melayani masyarakat dalam jasa pelayanan hukum seperti pendirian badan usaha, pengikatan kontrak dan sebagainya, Notaris wajib

---

<sup>5</sup>Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hal.4-5.

<sup>6</sup>Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba Serbi Praktek Notaris*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2013, hal.635.

<sup>7</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491) . Dalam tulisan ini untuk selanjutnya disebut UUJN-P.

<sup>8</sup>Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

memenuhi ketentuan yang berlaku dalam pelaksanaan jabatannya, termasuk penggunaan bahasa dalam akta Notaris.

Notaris selaku Pejabat Umum dan Pejabat Negara mendukung penggunaan Bahasa Indonesia dalam menjalankan jabatan sehari-hari, sebagaimana perintah Undang-undang. Dalam Pasal 43 UUJN-P mengatur mengenai penggunaan bahasa dalam akta Notaris, yaitu :

- (1) Aktawajibdibuatdalam bahasa Indonesia
- (2) Dalam hal penghadaptidakmengertibahasa yang digunakandalamakta, Notariswajibmenerjemahkantaumenjelaskanisiaktaitudalambahasa yang dimengerti oleh penghadap
- (3) Jika para pihakmenghendaki, Aktadapatdibuatdalam bahasaasing
- (4) Dalam hal Aktadibuatsebagaimanadimaksud pada ayat (3) Notariswajibmenerjemahkankedalambahasa Indonesia
- (5) Apabilanotaristidakdapatmenerjemahkantaumenjelaskanya, aktatersebutditerjemahkantaudijelaskan oleh seorangpenterjemahresmi
- (6) Dalam hal terdapat perbedaan penafsiran terhadap isi Aktasebagaimanadimaksud pada ayat (2) maka yang digunakan adalah Akta yang dibuat dalam bahasa Indonesia

Pasal 43 ayat (1) UUJN-P ini telah mewajibkan Akta Notaris dibuat dalam bahasa Indonesia.

Yang dimaksudkan dengan Akta Notaris meliputi Minuta Akta, Salinan Akta dan Kutipan Akta.<sup>9</sup> Minuta Akta adalah asli Akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan Notaris, yang disimpan sebagai bagian dari Protokol Notaris. Salinan Akta adalah salinan kata demi kata dari seluruh Akta dan pada bagian bawah Salinan Akta tercantum frasa “diberikan sebagai SALINAN yang sama bunyinya”. Sedangkan Kutipan Akta adalah kutipan kata demi kata dari satu atau beberapa bagian dari Akta dan pada bagian bawah kutipan akta tercantum frasa “diberikan sebagai KUTIPAN”.<sup>10</sup>

Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No.24/2009 menyebutkan bahwa (1) Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam nota kesepahaman atau perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia atau perseorangan warga negara Indonesia (2) Nota kesepahaman atau perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang melibatkan pihak asing ditulis juga dalam bahasa nasional pihak asing tersebut dan/atau bahasa Inggris.

Kata wajib disini mempunyai implikasi timbulnya sanksi, akan tetapi sanksi akibat dilanggarnya ketentuan tersebut tidak diatur secara eksplisit di

---

<sup>9</sup>Pasal 15 ayat (1) UUJN-P : Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.

<sup>10</sup>Pasal 8,9, dan 10 UUJN-P

dalam UUJN maupun UUJN-P. Di dalam Pasal 7 UUJN-P dinyatakan bahwa Akta Notaris adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam UUJN-P. Akta Notaris, dari segi formalitasnya harus mengikuti ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata tentang syarat sahnya perjanjian, khususnya syarat obyektif yaitu suatu sebab yang halal. Pasal 1337 KUH Perdata menegaskan bahwa suatu sebab adalah terlarang apabila dilarang oleh Undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.

Perjanjian yang melanggar salah satu syarat obyektif menyebabkan perjanjian batal demi hukum. Namun sebaliknya, jika semua kaidah formil, materil dan lahir dipenuhi maka Akta tersebut akan mengikat mereka yang membuatnya dan para ahli waris yang mendapat keuntungan dari Akta atau perjanjian tersebut.<sup>11</sup> Akta Notaris yang tidak menggunakan bahasa Indonesia merupakan pelanggaran aspek formal, dan pelanggaran terhadap aspek formal sanksinya sebagaimana diatur dalam Pasal 41 UUJN-P yaitu mengakibatkan Akta Notaris tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.

Adapun dasar hukum penggunaan Bahasa Indonesia dalam pembuatan akta-akta Badan Hukum dan Badan Usaha lainnya terdapat dalam ketentuan-ketentuan berikut:

1. Pasal 7 ayat (1), Pasal 21 ayat (4), Pasal 128 ayat (1) dan Pasal 128 ayat (2) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 7 ayat (1) menyebutkan “Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia”. Selanjutnya Pasal 21 ayat (4) menyebutkan bahwa perubahan anggaran dasar dinyatakan dalam akta notaris dalam Bahasa Indonesia. Demikian pula rancangan penggabungan, peleburan, pengambilalihan atau pemisahan yang telah disetujui Rapat Umum Pemegang Saham dituangkan dalam Akta yang dibuat di hadapan Notaris dalam Bahasa Indonesia, serta akta pengambilalihan saham wajib dinyatakan dengan akta Notaris dalam Bahasa Indonesia. Lebih lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemakaian Nama Perseroan Terbatas, di dalam Pasal 11 menyebutkan bahwa Perseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Warga Negara Indonesia atau Badan Hukum Indonesia wajib memakai nama perseroan dalam Bahasa Indonesia;
2. Pasal 9 ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan, yang menyebutkan bahwa pendirian Yayasan maupun perubahan anggaran dasar yayasan dilakukan dengan akta Notaris dan dibuat dalam Bahasa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan dalam Pasal 58 ayat (4) Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang

---

<sup>11</sup>Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia-Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Cetakan Kesatu, Bandung, 2015, hal. 188.

menyebutkan bahwa Rancangan Akta penggabungan yayasan dituangkan dalam Akta penggabungan yang dibuat dihadapan notaris dalam Bahasa Indonesia.

3. Pasal 17 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan Badan Hukum Dan Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar Perkumpulan yang menyatakan bahwa perubahan anggaran dasar dimuat dalam akta notaris dalam Bahasa Indonesia.
4. Pasal 2 ayat (1) huruf a, Pasal 3 ayat (2) huruf a, Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 47 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Dinyatakan dalam Pasal-pasal tersebut bahwa Partai Politik didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan Akta Notaris. Untuk menjadi Badan Hukum, Partai Politik harus mempunyai Akta Notaris pendirian Partai Politik. Pendaftaran perubahan dengan menyertakan Akta Notaris mengenai perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dikenakan sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran sebagai Badan Hukum oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
5. Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, yang menyatakan bahwa pembentukan Koperasi dilakukan dengan Akta Pendirian yang memuat Anggaran Dasar.
6. Untuk Organisasi Masyarakat yang berbadan Hukum berbentuk yayasan dan perkumpulan, sesuai Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-undang, persyaratan pendirian mengikuti persyaratan pendirian Yayasan dan Perkumpulan. Sedangkan untuk pendaftaran Ormas yang tidak berbadan hukum juga mensyaratkan akta pendirian dengan akta Notaris yang memuat AD dan ART.

Beberapa ketentuan dalam Perpres 63/2019 yang terkait dengan pelaksanaan Jabatan Notaris, yaitu kewajiban penggunaan Bahasa Indonesia dalam:

1. Dokumen Resmi Negara, paling sedikit meliputi: surat keputusan, surat berharga, ijazah, surat keterangan, surat identitas diri, akta jual beli, surat perjanjian dan putusan pengadilan (Pasal 4 ayat (1) dan (2));
2. Nota Kesepahaman atau Perjanjian yang melibatkan lembaga negara, instansi pemerintah Republik Indonesia, lembaga swasta Indonesia, atau perseorangan warga negara Indonesia (Pasal 26 ayat (1));
3. Nama lembaga usaha yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia, untuk badan hukum Indonesia yang berbentuk Perseroan Terbatas, kewajiban penggunaan Bahasa Indonesia hanya berlaku bagi perseroan terbatas yang seluruh sahamnya dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia (Pasal 36 ayat (1) dan (2));

4. Nama Lembaga Pendidikan yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia yang meliputi satuan pendidikan formal, satuan pendidikan non formal, dan satuan pendidikan informal (Pasal 37 ayat (1) dan (2));
5. Nama Organisasi yang didirikan atau dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum Indonesia (Pasal 38 ayat(1)).

Sebagai pengecualian, dengan melihat ketentuan Pasal 26 ayat (2), (3) dan (4) Perpres 63/2019, jika perjanjian melibatkan pihak asing dan ingin menggunakan bahasa nasional pihak asing tersebut atau bahasa Inggris dapat dilakukan penterjemahan oleh penterjemah resmi dengan menggunakan Salinan atau Kutipan Akta kepada bahasa nasional pihak asing atau bahasa Inggris sebagai padanan untuk menyamakan pemahaman. Dalam hal terjadi perbedaan penafsiran maka digunakan bahasa yang disepakati dalam Akta Notaris tersebut. Berdasarkan Pasal 4 ayat (4) dan (6) Perpres 63/2019, untuk dokumen resmi negara yang berlaku secara Internasional dapat disertai bahasa asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal terjadi perbedaan penafsiran terhadap dokumen yang disertai bahasa asing maka dokumen yang berbahasa Indonesia menjadi rujukan utama.

#### **C. Putusan Pengadilan terkait pelanggaran penggunaan bahasa Indonesia dalam Akta**

Berkaitan dengan pelanggaran penggunaan bahasa dalam Akta, sebagai contoh kasus dapat dilihat Putusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Barat Nomor 451/PDT.G/2013/PN.JKT.BRT tanggal 20 Juni 2013. *Loan agreement* batal demi hukum dengan pertimbangan majelis hakim bahwa *loan agreement* yang ditandatangani oleh para pihak tanggal 23 April 2010 yaitu setelah Undang-undang Nomor 24/2009 diundangkan, maka dengan tidak dibuatnya *loan agreement* dalam bahasa Indonesia adalah bertentangan dengan Pasal 31 ayat (1) Undang-undang No .24/2009 sehingga merupakan perjanjian terlarang karena dibuat dengan sebab yang terlarang (lihat Pasal 1335 KUHPerdata jo Pasal 1337 KUHPerdata) sehingga tidak memenuhi syarat essentialia dari syarat sahnya suatu kontrak sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Pasal 1320 KUHPerdata. Putusan PN tersebut diajukan banding ke Pengadilan Tinggi (PT) Jakarta, yang dalam Putusan No. 48.PDT/2014/PT.DKI tanggal 7 Mei 2014 hasilnya menguatkan putusan PN Jakarta Barat tersebut dengan pertimbangan hukum bahwa Majelis Hakim Tingkat Pertama dalam putusan perkara a quo sudah tepat serta tidak bertentangan dengan hukum. Terhadap putusan PT DKI tersebut diajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA), yang dalam putusannya kembali MA menguatkan putusan PN dan PT tersebut.

#### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa :

- (1) Minuta Akta, Salinan Akta dan Kutipan Akta wajib menggunakan bahasa Indonesia;
- (2) Jika melibatkan pihak asing dan ingin menggunakan bahasa nasional pihak asing tersebut atau bahasa Inggris dapat dilakukan penterjemahan

oleh penterjemah resmi dengan menggunakan Salinan atau Kutipan Aktake pada bahasa nasional pihak asing atau bahasa Inggris sebagai padanan untuk menyamakan pemahaman. Dalam hal terjadi perbedaan penafsiran maka digunakan bahasa yang disepakati dalam Akta Notaris tersebut. Untuk dokumen resmi negara yang berlaku secara Internasional dapat disertai bahasa asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal terjadi perbedaan penafsiran terhadap dokumen yang disertai bahasa asing maka dokumen yang berbahasa Indonesia menjadi rujukan utama.

- (3) Penggunaan Bahasa Indonesia dalam akta notaris merupakan perintah langsung Undang-undang untuk menempatkan Bahasa Indonesia yang merupakan Bahasa Negara sebagai bahasa pengantar dalam setiap pelayanan yang dilakukan Notaris kepada masyarakat dan pelaksanaan jabatan Notaris, sebagaimana sumpah dan janji Notaris, sebagai bentuk kepastian hukum dan perlindungan kepada masyarakat yang membuat Akta dihadapan Notaris, Akta Notaris dapat digunakan sebagai alat bukti yang sempurna.
- (4) Minuta Akta, Salinan Akta dan Kutipan Akta yang tidak menggunakan bahasa Indonesia telah melanggar spek formal sebagaimana tercantum dalam Pasal 1320 KUHPerdara sehingga Akta Notaris tersebut Batal Demi Hukum. Sanksi sebagaimana tercantum dalam Pasal 41 UUJN mengakibatkan Akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.
- (5) Perlunya pengembangan Bahasa Indonesia khususnya terkait di bidang hukum guna menciptakan kepastian hukum bagi para pihak yang membuat akta dihadapan Notaris.
- (6) Pemerintah berkewajiban untuk mengembangkan, membina dan melindungi Bahasa Indonesia agar tetap memenuhi kedudukan dan fungsinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sesuai dengan perkembangan zaman.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **BUKU**

- Eem Suhaemi, *Penggunaan Bahasa Indonesia Dalam Akta Notaris*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2009.
- Habib Adjie, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia-Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Cetakan Kesatu, Bandung, 2015.
- Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.
- Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba Serbi Praktek Notaris*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2013.

## **JURNAL**

AB Massier, “*Penanganan Permasalahan Bahasa dalam Pembinaan Hukum Indonesia*”, (Makalah Seminar BPHN ‘Access to Legal Information’, Jakarta, 22-23 Agustus 2000), *Jurnal Hukum dan Pembangunan* edisi Juli-September 2001.

## **PERATURAN**

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perpu Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi Undang-undang

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2019 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2010 tentang Penggunaan Bahasa Indonesia dalam Pidato Resmi Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pejabat Negara lainnya

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemakaian Nama Perseroan Terbatas

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Pengesahan Badan Hukum Dan Persetujuan Perubahan Anggaran Dasar Perkumpulan

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

## **LAIN-LAIN**

Putusan Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Barat Nomor 451/PDT.G/2013/PN.JKT.BRT tanggal 20 Juni 2013

Putusan Pengadilan Tinggi No.48.PDT/2014/PT.DKI tanggal 7 Mei 2014

Kamus Besar Bahasa Indonesia

## **ANALISA PERMA NO. 3 TAHUN 2017 DALAM PERSPEKTIF LAWRENCE M. FRIEDMAN BAGI PEREMPUAN BERHADAPAN DENGAN HUKUM**

**Gita Ardi Lestari, Christian Gultom, dan Salsabila Surtiwa**

### **ABSTRAK**

Keluarnya Peraturan Mahkamah Agung (Perma) Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum menjadi salah satu panduan bagi para penegak hukum terutama hakim, guna memberikan penanganan dan prosedur bagi seorang perempuan yang berhadapan dengan hukum (PBH). Perma ini dibuat dengan harapan negara dapat hadir secara aktif guna memastikan perempuan memiliki akses terhadap keadilan dan bebas dari diskriminasi selama proses peradilan. Lawrence M. Friedman menggagas sebuah teori di mana suatu sistem hukum haruslah ditinjau dari tiga aspek, yakni struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Oleh karena itu, Penulis bermaksud untuk mengurai lebih lanjut unsur Teori Sistem Hukum yang digagas oleh Friedman terhadap Perma No. 3 Tahun 2017, dengan aspek budaya hukum dari Perma No. 3 Tahun 2017 akan ditinjau dalam perspektif gender di masyarakat. Dari hasil analisis tersebut, ditemukan bahwa Perma sebagai peraturan internal sangat membantu memperjelas perspektif pengadilan atas kesetaraan gender di dalam proses hukum. Namun, berdasarkan analisis yang dilakukan dalam aspek struktur dan budaya, ditemukan kekurangan dalam implementasi yang dilaksanakan oleh penegak hukum dan budaya yang hidup di masyarakat tidak sepenuhnya mendukung optimalisasi pelaksanaan Perma No. 3 Tahun 2017. Hal ini digambarkan oleh kasus Baiq Nuril, di mana efektivitas dari Perma No. 3 Tahun 2017 sangat dipengaruhi oleh bagaimana penegakannya oleh Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya serta budaya masyarakat. Penulis melihat bahwa substansi Perma No. 3 Tahun 2017 telah ideal untuk mengakomodir PBH, namun tidak seluruh struktur menerapkannya, mengingat budaya masyarakat yang masih lekat dengan budaya patriarki.

Kata Kunci: substansi, struktur hukum, budaya hukum, Perma 3/2017, Perempuan Berhadapan Hukum

### **Pendahuluan**

Pelaksanaan negara tak dapat dilepaskan dari dinamika sosial yang terjadi di masyarakat. Kultur dan konstruksi sosial di masyarakat secara langsung dan tidak langsung mempengaruhi bagaimana organ-organ negara dijalankan. Salah satu dinamika sosial itu adalah representasi kelompok masyarakat. Tidak jarang ditemukan ketimpangan dalam lembaga-lembaga negara dan pemerintahan, di mana representasi beberapa kelompok masyarakat masih sangat minim. Kurangnya diversitas perspektif dalam lembaga kemudian sangat mempengaruhi bagaimana tiap peraturan perundang-undangan memperlakukan kelompok-kelompok masyarakat tertentu, yang ditunjukkan secara konkret dari kerugian yang menimpa mereka yang tidak diuntungkan.

Salah satu bentuk dinamika sosial yang sangat mempengaruhi kehidupan bernegara adalah konstruksi sosial akan gender. Secara partikular, yang dimaksud sebagai konstruksi sosial yang merupakan permasalahan yang langgeng di masyarakat Indonesia adalah budaya patriarki. Budaya patriarki menempatkan laki-laki dan perempuan dalam kedudukan yang berbeda, di mana laki-laki adalah pihak yang berperan secara dominan.<sup>1</sup> Laki-laki seringkali diasosiasikan dengan peran pemimpin dan penguasa. Hal ini sangat mempengaruhi aspek-aspek bermasyarakat secara struktural, baik itu aspek ekonomi, sosial, politik, dan psikologis.<sup>2</sup> Perempuan seringkali menjadi pihak yang submisif dan inferior, melimitasi ruang bagi mereka untuk berkembang dan bersaing dalam keadaan awal yang sama dengan laki-laki. Hal ini juga menjadi latar belakang kurangnya representasi perempuan di lembaga-lembaga negara dan pemerintahan saat ini, yang menyebabkan banyaknya instrumen hukum dan penegakannya yang seringkali tidak menguntungkan perempuan.<sup>3</sup>

Salah satu fenomena yang mengindikasikan adanya diskriminasi terhadap perempuan secara struktural adalah di lingkungan lembaga penegak hukum. Proses penegakan hukum yang diskriminatif terhadap perempuan tidak terhindarkan. Perilaku yang diberikan oleh aparat dan lembaga peradilan terhadap perempuan seakan-akan tidak dilandasi dengan kesadaran akan sensitivitas suatu perkara, yang mana sering ditemukan dalam perkara-perkara yang identik dengan gender. Kritik ini bukan kritik yang terbilang baru, mengingat gerakan feminis dan pemerhati perempuan telah lama menganalisis fakta bahwa netralitas hukum yang digunakan sebagai parameter seringkali menggunakan standar laki-laki, dengan mengikuti parameter masyarakat pada umumnya yang seringkali berciri patriarkis. Sebagai konsekuensi, hukum dan strukturnya kerap tidak mampu mengidentifikasi pengalaman perempuan, apalagi melindungi kepentingannya.<sup>4</sup>

Kurangnya perspektif gender di lingkungan peradilan dan kepolisian tersebut kemudian mendorong urgensi disusunnya suatu peraturan yang berfungsi sebagai pedoman proses beracara yang berkaitan dengan perempuan. Hingga pada tahun 2014, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum. Pedoman ini kemudian menjadi salah satu bentuk pembuka jalan bagi hukum dan penegakannya yang berperspektif dan mengupayakan kesetaraan gender.

Menurut Lawrence M. Friedman, suatu sistem hukum dalam pelaksanaannya harus dilihat dari tiga aspek yang kompleks dan interaksi antar

---

<sup>1</sup> Andy Omara, "Perempuan, Budaya Patriarki dan Representasi," *Mimbar Hukum*, Vol. II No. 46 (2004), hal.149.

<sup>2</sup> Fredik Lambertus Kollo, "Budaya Patriarki dan Partisipasi Perempuan dalam Bidang Politik," dalam *Prosiding Konferensi Nasional Kewarganegaraan III*, (Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan, 2017), hal.316.

<sup>3</sup> Ade Irma Sakinah dan Dessy Hasanah Siti, "Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia," *Social Work Journal*, Vol. 7 No. 1 (2017), hal.72.

<sup>4</sup> Anita Dhewy, "Hukum Pidana dan Ketimpangan Gender Criminal Law and Gender Inequality," *Jurnal Perempuan*, Vol.23 No. 2 (Mei 2018), hal.5.

satu sama lain. Tiga aspek tersebut antara lain struktur, substansi, dan kultur. Bagi Friedman, aspek struktur dan substansi adalah fitur yang ‘menyetir’ masyarakat untuk berperilaku sesuai dengan norma, baik itu mengukuhkan norma yang sudah ada ataupun norma yang baru saja diperkenalkan dengan tujuan untuk mengubah masyarakat. Namun, aspek budaya hukum dalam masyarakat juga berperan cukup penting; bagaimana tiap elemen masyarakat menyikapi norma-norma hukum tersebut dapat menentukan tingkat keberhasilan peraturan dan penegakannya oleh lembaga.<sup>5</sup>

Terinspirasi dari perkembangan perspektif gender dalam penegakan hukum, Penulis akan mengidentifikasi harmoni antara substansi dari Perma No. 3 Tahun 2017 dengan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, dengan kasus Baiq Nuril sebagai contoh dari pengejawantahan harmoni tersebut.

### **Identifikasi Perma No. 3 Tahun 2017**

Perma No. 3 Tahun 2017 disusun dengan latar belakang banyaknya kasus yang melibatkan perempuan sebagai salah satu pihak. Menurut Catatan Tahunan Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan) Tahun 2018, angka kasus kekerasan terhadap perempuan mencapai angka 48 kasus. 2% dari kasus tersebut adalah kasus terhadap Perempuan Berhadapan dengan Hukum (PBH).<sup>6</sup>

PBH sendiri mengalami beberapa masalah, antara lain Aparat Penegak Hukum (APH) belum memiliki perspektif gender; perempuan yang menjadi korban seringkali mengalami reviktimisasi; norma Hukum Acara Pidana yang masih berorientasi kepada hak-hak tersangka dan terdakwa; identitas perempuan korban seringkali masih terpublikasi melalui pemberitaan media massa; perempuan korban diperiksa secara bersamaan dengan terdakwa; seringkali PBH tidak didampingi oleh pendamping dan/atau penasihat hukum; dan praktik korupsi dan rekayasa bukti dalam proses penegakan hukum.<sup>7</sup>

Friedman menjelaskan bahwa sistem hukum tidak hanya terkait kode aturan (*codes of ruler*), aturan (*do's and don'ts*), peraturan (*regulations*) dan perintah (*orders*), tetapi jauh lebih kompleks, bahkan aturan atas aturan (*rules about rules*). Terdapat pula hukum prosedural dan hukum yang membedakan yang mana merupakan aturan dan bukan aturan. Dalam kutipannya atas Hart, Friedman menyatakan bahwa hukum adalah persatuan antara aturan primer dan sekunder.<sup>8</sup> Hal tersebut disebabkan karena kata “hukum” seringkali mengacu bukan hanya pada aturan dan peraturan, namun dapat dibedakan antara aturan

---

<sup>5</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hal.16.

<sup>6</sup> Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, “Korban Bersuara, Data Bicara, Sahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual sebagai Wujud Komitmen Negara,” *Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan* (2019), hal.52.

<sup>7</sup> Bella Sandiata, “Perempuan Berhadapan dengan Hukum: Refleksi Penggunaan Pasal 284 dan 285 KUHP dalam Pengalaman Pendamping Hukum”, *Jurnal Perempuan*, Vol. 23 No. 2 (Mei 2018), hal.118.

<sup>8</sup> Lawrence M. Friedman dan Grant M. Hayden, *American Law: An Introduction*, ed. 3 (New York: Oxford University Press, 2017), hal.4.

dan peraturan itu sendiri serta struktur, lembaga, dan proses yang mengisinya. Maka, bidang yang luas tersebut yang disebut sistem hukum.<sup>9</sup>

Substansi hukum, menurut Friedman, adalah seperangkat aturan dan norma yang mencerminkan pola perilaku orang-orang yang terlibat dalam sistem tersebut. Norma yang dibentuk oleh orang-orang di dalam suatu sistem hukum, seperti halnya peraturan, putusan juga bisa masuk dalam kategori substansi hukum. Bahkan, Friedman juga berpendapat bahwa arti dari istilah ‘substansi’ dapat diekstensifikasi menjadi hukum yang hidup di masyarakat, termasuk yang dicantumkan secara tertulis dalam suatu kitab hukum.<sup>10</sup> Dengan kata lain, substansi hukum mencakup setiap peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang dihasilkan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang digunakan penegak hukum untuk menegakkan hukum.<sup>11</sup>

Perma No. 3 Tahun 2017 secara tekstual mendasari pengaturannya pada Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Right/ICCPR*) dan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/CEDAW*). Perma ini selanjutnya memberikan beberapa definisi penting, terkait posisi atau kedudukan PBH, distingsi antara gender dan jenis kelamin yang sering menjadi bentuk miskonsepsi dalam pemahaman awam, serta beberapa aspek dan faktor yang berkaitan dengan upaya kesetaraan gender. Hal ini tentu menjadi suatu bentuk dobrakan dari instrumen hukum yang ada di Indonesia, karena sebelum adanya Perma ini, belum ada peraturan internal yang memuat ataupun mengakui konsep kesetaraan gender, terutama di lingkungan peradilan. Beberapa pasal memuat bahwa tiap komponen penegak hukum harus memperhatikan riwayat, kondisi psikis, relasi kuasa yang ada, dan ketidaksetaraan gender yang berkaitan dengan perempuan tersebut.<sup>12</sup>

Secara lebih konkret, terdapat beberapa pengaturan dan pengecualian bagi korban atau saksi yang akan memberikan keterangan yang mana kondisi kejiwaan, fisiknya, atau adanya ancaman atas keselamatan diri, tidak memungkinkannya untuk hadir di hadapan persidangan, untuk melakukannya dengan bantuan alat komunikasi audio visual jarak jauh, seperti *video conference*. Perma tersebut juga menjelaskan bahwa pendamping dapat disediakan untuk kepentingan pihak perempuan. Dalam proses hukum, penegak

---

<sup>9</sup> Rocky Marbun, “Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3 (2014), hal.569-570.

<sup>10</sup> Lawrence M. Friedman dan Grant M. Hayden, *American Law: An Introduction*, hal.5.

<sup>11</sup> Secsio Jimée Nainggolan, “Analisis Yuridis Penentuan Kedudukan Saksi Pelaku sebagai *Justice Collaborators* dalam Tindak Pidana Narkotika di Pengadilan Negeri Pematang Siantar (Studi Putusan No:231/Pid.Sus/2015/PN, *USU Law Journal* Vol. 5 No. 3(Oktober 2017), hal.113.

<sup>12</sup> Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum*, Perma No. 3 Tahun 2017, Ps. 1-4.

hukum dilarang untuk menanyakan hal-hal yang bersifat ofensif dan diskriminatif terhadap perempuan.<sup>13</sup>

Struktur hukum, menurut Friedman, diartikan sebagai bagian sistem hukum (*legal system*) yang terdiri atas badan, institusi, maupun otoritas yang menjalankan hukum.<sup>14</sup> Berangkat dari pemikiran bahwa setiap komunitas masyarakat memiliki struktur -yang terejawantahkan melalui kebiasaan, kebudayaan, tradisi, perilaku masyarakat, dan lain sebagainya- maka terbentuklah institusi guna menjalankan perannya masing-masing dalam struktur masyarakat yang sudah terbentuk guna menjalankan salah satu tujuan dari sistem hukum untuk melakukan memastikan terjadinya perubahan secara konsisten dan teratur. Hal ini dilakukan guna mencegah perubahan yang bergerak terlalu cepat.<sup>15</sup> Friedman menyatakan bahwa institusi hukum harus memiliki apa yang disebut sebagai, “*have a definite role, rather poorly understood, as instruments that set off, monitor, or otherwise regulate the fact or pace of social change.*”<sup>16</sup>

Dalam Perma No. 3 Tahun 2017, pembentuk hukum berupaya menunjukkan adanya perubahan dan perlindungan -melalui tindakan afirmatif- yang ditujukan kepada PBH. Hal ini dilakukan guna menjawab permasalahan penanganan perkara yang berkaitan dengan PBH, di mana hukum yang berlaku tidak menunjukkan keberpihakan kepada perempuan. Walaupun terdapat perlindungan yang diberikan baik dalam ICCPR maupun CEDAW, perlindungan serupa tampaknya belum tercermin dalam KUHAP maupun instrumen hukum lainnya terkait dengan prinsip peradilan yang adil (*fair trial principle*). Sikap diskriminasi dan marginalisasi yang dialami oleh perempuan yang berhadapan dengan hukum pun tidak berhenti di ranah peraturan tetapi pada sikap aparaturnya dan institusi penegak hukum yang terlibat sistem peradilan.

Seringkali pembahasan terkait hukum berhenti pada substansi dan struktur, seakan hukum bergerak di ruang hampa. Namun, struktur dan substansi hukum tidak cukup-bahkan tidak menjelaskan sama sekali-kemudian terdapat perkara tertentu yang terjadi sedemikian rupa. Oleh karena itu, Friedman menekankan pada aspek ketiga, yakni konteks sosial dalam hal budaya tiap-tiap masyarakat di mana hukum tersebut diaplikasikan. Budaya hukum sangat kuat diasosiasikan dengan nilai-nilai, perilaku, dan kepercayaan dari suatu masyarakat. Friedman menganalogikan struktur hukum sebagai suatu mesin, dengan substansi sebagai kegunaan dari mesin tersebut dan budaya hukum sebagai yang menentukan bagaimana mesin itu akan dimanfaatkan.<sup>17</sup>

Salah satu unsur hukum yang ditekankan oleh Friedman ialah budaya hukum (*legal culture*). Budaya hukum merupakan salah satu sumber hukum

---

<sup>13</sup>Mahkamah Agung, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum*, Perma No. 3 Tahun 2017, Ps. XX

<sup>14</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System*, hal.14.

<sup>15</sup> Lawrence M. Friedman dan Grant M. Hayden, *American Law: An Introduction*, hal.10-11.

<sup>16</sup> Aviam Soifer, “Beyond Mirrors: Lawrence Friedman’s Moving Pictures” *Law & Society Review*, Vol, 22 No. 5 (1988), hal.996.

<sup>17</sup> Lawrence M. Friedman dan Grant M. Hayden, *American Law: An Introduction*, hal.6-7.

yang menciptakan norma hukum, dimana budaya hukum menentukan dan berdampak pada masyarakat sebagai “*intervening variable*” dalam tatanan hukum.<sup>18</sup> Friedman mengemukakan ide mengenai budaya hukum sebagai bagian dari perdebatan mengenai modernisasi hukum barat sebagai bagian yang integral dan penting dari masyarakat tradisional. Dalam faktanya, budaya adalah faktor pembentuk manusia. Secara umum budaya diasosiasikan dalam konteks pemahaman nilai dan norma yang dipahami sebagai bagian dari manusia. Sejarah hukum di Indonesia sendiri menunjukkan kesulitan dalam melakukan objektivitas dalam keberpihakan khususnya pada kasus yang menyangkut perempuan. Secara umum dapat dipahami bahwa tidak mengherankan jika implementasi hukum di Indonesia masih belum banyak berpihak pada perempuan. Misalnya, kealpaan dalam sensitivitas pada proses hukum yang dilakukan oleh aparat penegak hukum terhadap perempuan yang berhadapan dengan hukum (selain penegak hukum).

Dalam feminisme dan pendekatan gender, pemahaman bahwa perempuan adalah anggota dari kelompok kelas ‘dua’ seperti diperkenalkan oleh Simone de Beauvoir dalam ‘*Second Sex*’, persis seperti apa yang dialami perempuan dengan opresi. Opresi ini mengalami evolusi, berkembang dan menjadi makin kompleks ketika masyarakat menjadi permisif dan melihatnya sebagai nilai yang benar untuk dilabeli pada perempuan. Pada beberapa masyarakat, kaitan hubungan ini dengan hukum terdapat dalam satu dimensi. Perempuan sebagai korban pelecehan kemudian menjadi wajar untuk tetap diam, karena melaporkan apa yang dialaminya menjatuhkan harga diri (dan pada sebagian kasus martabat keluarga). Catatan Tahunan (CATAHU) Komnas Perempuan misalnya, menyatakan bahwa naiknya angka kekerasan terhadap perempuan memiliki implikasi, bukan pada banyaknya kasus saja, melainkan semakin banyaknya perempuan yang berani melaporkan kekerasan yang menimpanya.

### **Studi Kasus Baiq Nuril dan Implementasi Teori Sistem Hukum Friedman**

Salah satu kasus yang menjadi perhatian terkait penerapan Perma No. 3 Tahun 2017 adalah kasus yang dialami oleh Baiq Nuril, seorang guru honorer yang bertempat tinggal di Mataram, Nusa Tenggara Barat. Baiq Nuril menerima perlakuan yang tidak pantas berupa pelecehan seksual dari kepala sekolah tempat ia bekerja. Ia pun menceritakan kejadian yang menimpanya kepada salah satu rekan melalui suatu media sosial. Alih-alih mendapatkan keadilan atas pelecehan seksual yang dialaminya, Baiq Nuril justru dilaporkan oleh kepala sekolah tersebut dengan dasar Pasal 27 ayat (1) jo Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE).<sup>19</sup>

Pada 27 Juli 2017, Pengadilan Negeri Mataram menyatakan Baiq Nuril bebas. Namun, Jaksa mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Adapun alasan

---

<sup>18</sup> Lawrence M. Friedman, “Is There a Modern Legal Culture?” *Ratio Juris* Vol. 7 No. 2 (Juli 1994), hal.118.

<sup>19</sup>CNN, “Kronologi Kasus Baiq Nuril, Bermula dari Percakapan Telepon,” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181114133306-12-346485/kronologi-kasus-baiq-nuril-bermula-dari-percakapan-telepon> diakses pada 2 Oktober 2019.

mengapa Penuntut Umum mengajukan kasasi adalah karena Penuntut Umum berpendapat bahwa Majelis Hakim Pengadilan Negeri Mataram mengabaikan saksi yang memenuhi syarat untuk membuktikan unsur tindak pidana tersebut. Dalam pemeriksaan di tingkat kasasi, Mahkamah Agung justru sependapat dengan Penuntut Umum, di mana Majelis menganggap putusan *judex factie* Pengadilan Negeri Mataram tidak memperhatikan fakta hukum dan relevansi yuridis.<sup>20</sup> Akhirnya, berbeda dengan putusan Pengadilan Negeri, Mahkamah Agung memutuskan bahwa Baiq Nuril benar bersalah dan telah melakukan tindak pidana yang dimaksudkan dalam UU ITE bersangkutan. Baiq Nuril pun dipidana penjara selama 6 bulan dan denda 500 juta rupiah.<sup>21</sup>

Dalam analisis kasus Baiq Nuril, Penulis akan menggunakan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman sebagai indikator, yakni substansi, struktur, dan budaya hukum untuk menentukan efektivitas suatu hukum untuk diterapkan di suatu masyarakat. Dalam segi substansi, Perma No. 3 Tahun 2017 telah sangat mengakomodir PBH, karena telah menyadari benar adanya suatu ketimpangan kedudukan dan ketidaksetaraan gender yang tidak hanya di masyarakat, tetapi telah terinstitusionalisasi. Melihat prosedur peradilan yang diatur dalam KUHAP, dimana perspektif yang diberikan seringkali tidak berperspektif gender dan memperhatikan tingkat sensitivitas suatu kasus, tentu hal ini menjadi suatu pendobrakan dan kemajuan dalam penegakan hukum di Indonesia.

Friedman melihat bahwa institusi hukum -termasuk Mahkamah Agung - memiliki "*a definite role, rather poorly understood, as instruments that set off, monitor, or otherwise regulate the fact or pace of social change.*"<sup>22</sup> Oleh sebab itu, dalam menjalankan tugasnya, Mahkamah Agung berperan aktif dalam menciptakan keadilan dan keteraturan hukum di masyarakat. Dalam kasus Baiq Nuril, Mahkamah Agung dinilai tidak memberikan suatu penilaian yang didasarkan pada kondisi Baiq Nuril sebagai korban. Alasan mengapa MA dianggap mencederai rasa keadilan di masyarakat luas karena MA sebagai lembaga peradilan tertinggi tidak memaksimalkan fungsi-fungsi yang melekat untuk menegakkan keadilan. Mahkamah Agung memang dinyatakan hanya berperan sebagai *judex juris* (walaupun tidak dinyatakan dalam peraturan perundang-undangan dan hanya digunakan sebagai istilah akademis), akan tetapi melihat *judex factie* harus tetap dilakukan oleh MA guna memastikan penegakan *judex juris* dengan tepat. Tugas MA ialah<sup>23</sup>:

---

<sup>20</sup> Genoveva Alicia K.S. Maya dan Erasmus A. T. Napitupulu, "Anotasi Terhadap Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 574K/Pid.Sus/2018 dengan Terdakwa Baiq Nuril Maknun," *Dictum*, Vol. 13 (April 2019), hal.83.

<sup>21</sup> Kompas.com, "Perjalanan Panjang Baiq Nuril Mencari Keadilan.." <https://regional.kompas.com/read/2019/07/09/07524561/perjalanan-panjang-baiq-nuril-mencari-keadilan?page=all> diakses pada 2 Oktober 2019.

<sup>22</sup> Lawrence Friedman, "'Law Reform in Historical Perspective," *13 St Louis Law Review* 351 (1969) dalam Aviam Soifer, "Beyond Mirrors: Lawrence Friedman's Moving Pictures," *Law & Society Review*, Vol. 22, No. 5 (1988), hal.996.

<sup>23</sup> Indonesia, UU Mahkamah Agung, UU No. 5 Tahun 2004, Pasal 30 ayat (1).

“Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi membatalkan putusan atau penetapan pengadilan-pengadilan dari semua lingkungan peradilan karena:

- a. tidak berwenang atau melampaui batas wewenang;
- b. salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku;
- c. lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.”

*Judex juris* dan *judex factie* digunakan menjadi batas kewenangan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi dan pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding di semua lingkungan peradilan, akan tetapi tetap perlu diperhatikan sejauh apa penerapan *judex factie* dalam mempertimbangkan suatu kasus.<sup>24</sup> Melalui putusan Mahkamah Agung (baik melalui kasasi maupun peninjauan kembali), diharapkan menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban ketertiban, dan keseimbangan (*restitution in integrum*), sehingga idealnya suatu putusan Mahkamah Agung tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum yang ada dan berlaku dalam masyarakat. Hukum berfungsi sebagai pengatur keseimbangan antara hak dan kewajiban dan mewujudkan keadilan (*termasuk legal justice, moral justice, social justice*).<sup>25</sup> Mengingat pentingnya eksistensi hukum termasuk putusan Mahkamah Agung dalam masyarakat, maka pembentukan peraturan hukum atau penyusunan putusan Mahkamah Agung tidak bisa terlepas dari asas, karena asas hukum merupakan landasan utama dalam pembentukan hukum/putusan Mahkamah Agung.

Untuk membantu Mahkamah Agung dalam melakukan pertimbangan sesuai kewenangannya memeriksa perkara di ranah *judex juris*, maka Mahkamah kerap menggunakan *amicus curiae* (sahabat peradilan). Hal ini mengingat seorang hakim harus mampu menafsirkan pasal-pasal tersebut dengan konteks sosial, budaya, ekonomi dan politik dalam perkara ditanganinya. Tujuan dari adanya *amicus curiae* apabila dikaitkan dengan proses pembentukan putusan adalah untuk menjamin keadilan substantif.<sup>26</sup>

Dalam kasus Baiq Nuril, Mahkamah Agung tidak melihat adanya fakta bahwa Baiq Nuril sekaligus menjadi korban. Baiq Nuril berusaha untuk mempertahankan haknya sebagai korban dengan menceritakannya kepada rekan di media sosial. Fakta bahwa sejak awal Baiq Nuril sudah berada dalam posisi korban -dan diperparah dengan adanya ketimpangan gender dan relasi kuasa antara Baiq Nuril dan pelaku- dan telah dipertimbangkan oleh PN Mataram -

---

<sup>24</sup> Abdullah, *Mahkamah Agung Sebagai Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, Teori, Norma, dan Praktik* (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2010), hal.28.

<sup>25</sup> Abdullah, *Mahkamah Agung Sebagai Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, Teori, Norma, dan Praktik*, hal.23.

<sup>26</sup> Center for Human Rights Law Studies & Sepaham Indonesia, “Kemarin kamu datang cepat sekali, Setan!” *Amici Curiae dalam proses Peninjauan Kembali Kasus Baiq Nuril Maknun (Berdasarkan Hasil Eksaminasi Putusan Mahkamah Agung Nomor 574/K/Pid.Sus/2018)* (2018), hal.3.

melalui vonis bebas-. Hal ini tentunya bertentangan dengan fungsi dan tugas dari MA itu sendiri.

Ditinjau dari segi hukum acara, MA tidak benar-benar mempertimbangkan adanya Perma No. 3 Tahun 2017. Menurut Perma tersebut, Baiq Nuril memenuhi kualifikasi sebagai Perempuan yang Berhadapan dengan Hukum (PBH). Mekanisme acara yang dilakukan oleh MA tidak menempatkan pertimbangan mengenai adanya posisi sebagai korban yang dialami oleh Baiq Nuril dalam kasus *a quo*. Sejak awal kasus, antara Baiq Nuril dan pelaku, telah muncul relasi kuasa dan ketimpangan gender, sehingga menyudutkan dan meminggirkan posisi Baiq Nuril. Dengan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung dengan sendirinya tidak menjalankan ketentuan yang dibuat oleh dirinya sendiri mengenai penanganan PBH. Hal ini tentunya memberikan preseden yang buruk bagi penegakan hukum.<sup>27</sup>

Lebih lanjut terkait Mahkamah Agung, menurut A. Qadri Azizy, terdapat tiga faktor terhambatnya putusan hakim dalam melakukan *judicial activism* yang berkeadilan dan berkemanusiaan. Pertama, terdapat suatu kekhawatiran akan protes publik karena memutus berbeda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kedua, hakim kerap alpa akan asas *ius curia novit* yang menganggap hakim mengetahui hukum seluruhnya. Ketiga, paham legisme yang masih kuat dalam pemikiran hakim sebagai bentuk kausalitas dari sistem hukum *civil law* saat ini.<sup>28</sup>

Selain aspek substansi dan struktur, dapat dilihat pula bagaimana perspektif masyarakat terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan PBH. Meski banyak pihak merasa keberatan dengan vonis yang dijatuhkan oleh Mahkamah Agung, tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia memang masih lekat dengan budaya patriarki. Dalam kasus Baiq Nuril, posisinya yang bukan sebagai pemangku jabatan di lingkungan sosialnya menjadikan Baiq Nuril mengalami kekerasan terhadap posisi sosial yang dimilikinya. Alih - alih memahami pelecehan dan melihat usahanya untuk mencari keadilan disambut, Baiq Nuril mendapatkan kesulitan untuk memperoleh hak sebagai warga negara yang dihargai sama dengan orang lain.

Meskipun tulisan ini tidak dengan menyeluruh membahas segala hal yang berkaitan dengan perempuan dan bagaimana hukum memperlakukan perempuan, setidaknya lewat kasus Baiq Nuril, terlihat bahwa relasi kuasa dan pemahaman dalam konteks sosial menjadi penting dalam melihat posisi perempuan. Perma ini kemudian hadir sebagai ‘peluit’ yang mampu memperingatkan dan sekaligus menjadi rambu dalam hal kasus yang dihadapi perempuan secara umum.

---

<sup>27</sup> Komisi Nasional Perempuan, hal.99.

<sup>28</sup> Fauzan Arrasyid, “Belajar dari Kasus Baiq Nuril: Kealpaan Hakim Terhadap PERMA Nomor 3 Tahun 2017 dan Minimnya Implementasi Teori Hukum Progresif dalam Putusan,” <https://www.pta-medan.go.id/index.php/2016-12-22-04-37-57/artikel-anda/5195-belajar-dari-kasus-baiq-nuril-kealpaan-hakim-terhadap-perma-nomor-3-tahun-2017-dan-minimnya-implementasi-teori-hukum-progresif-dalam-putusan> diakses pada 3 Oktober 2019.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Abdullah, *Mahkamah Agung Sebagai Judex Juris ataukah Judex Factie: Pengkajian Asas, Teori, Norma, dan Praktik*. Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, 2010.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Friedman, Lawrence M. dan Grant M. Hayden, *American Law: An Introduction*, ed. 3. New York: Oxford University Press, 2017.

### JURNAL

- Center for Human Rights Law Studies & Sepaham Indonesia. "Kemarin kamu datang cepat sekali, Setan." *Amici Curiae dalam proses Peninjauan Kembali Kasus Baiq Nuril Maknun (Berdasarkan Hasil Eksaminasi Putusan Mahkamah Agung Nomor 574/K/Pid.Sus/2018)*. 2018.
- Dhewy, Anita. "Hukum Pidana dan Ketimpangan Gender Criminal Law and Gender Inequality." *Jurnal Perempuan*, Vol.23 No. 2 (Mei 2018).
- Friedman, Lawrence M. "Is There a Modern Legal Culture?" *Ratio Juris*.Vol. 7 No. 2 (Juli 1994).
- Friedman, Lawrence M. "Law Reform in Historical Perspective." *13 St Louis Law Review* 351 (1969) dalam Aviam Soifer. "Beyond Mirrors: Lawrence Friedman's Moving Pictures." *Law & Society Review*. Vol. 22, No. 5 (1988).
- Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, "Korban Bersuara, Data Bicara, Sahkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual sebagai Wujud Komitmen Negara." *Catatan Tahunan tentang Kekerasan Terhadap Perempuan* (2019).
- Kollo, Fredik Lambertus. "Budaya Patriarki dan Partisipasi Perempuan dalam Bidang Politik." *Prosiding Konferensi Nasional Kewarganegaraan II*. Yogyakarta: Universitas Ahmad Dahlan, 2017.
- Nainggolan, Secsio Jimee. "Analisis Yuridis Penentuan Kedudukan Saksi Pelaku sebagai *Justice Collaborators* dalam Tindak Pidana Narkotika di Pengadilan Negeri Pematang Siantar (Studi Putusan No:231/Pid.Sus/2015/PN)." *USU Law Journal* Vol. 5 No. 3(Oktobre 2017).
- Marbun, Rocky. "Grand Design Politik Hukum Pidana dan Sistem Hukum Pidana Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*.Vol. 1 No. 3 (2014).
- Maya, Genoveva Alicia K.S. dan Erasmus A. T. Napitupulu. "Anotasi Terhadap Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 574K/Pid.Sus/2018 dengan Terdakwa Baiq Nuril Maknun." *Dictum*.Vol. 13 (April 2019).
- Omara, Andy. "Perempuan, Budaya Patriarki dan Representasi." *Mimbar Hukum*.Vol. II No. 46 (2004).
- Sakinah, Ade Irma dan Dessy Hasanah Siti. "Menyoroti Budaya Patriarki di Indonesia." *Social Work Journal*.Vol. 7 No. 1 (2017).

Sandiata, Bella. "Perempuan Berhadapan dengan Hukum: Refleksi Penggunaan Pasal 284 dan 285 KUHP dalam Pengalaman Pendamping Hukum." *Jurnal Perempuan*, Vol. 23, No. 2. Mei 2018.

Soifer, Aviam. "Beyond Mirrors: Lawrence Friedman's Moving Pictures." *Law & Society Review*, Vol, 22 No. 5 (1988).

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Indonesia. *Peraturan Mahkamah Agung tentang Pedoman Mengadili Perkara Perempuan Berhadapan dengan Hukum*. Perma No. 3 Tahun 2017.

\_\_\_\_\_. UU Mahkamah Agung. UU No. 5 Tahun 2004, Pasal 30 ayat (1).

### **PUTUSAN PENGADILAN**

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan No. 574 K/pid.Sus/2018.

\_\_\_\_\_. Putusan No. 83 PK/PID.SUS/2019

Pengadilan Negeri Mataram. Putusan No. 265/Pid.Sus/2017/PN.Mtr.

### **INTERNET**

CNN. "Kronologi Kasus Baiq Nuril, Bermula dari Percakapan Telepon."

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20181114133306-12-346485/kronologi-kasus-baiq-nuril-bermula-dari-percakapan-telepon>. Diakses pada 2 Oktober 2019.

Arrasyid, Fauzan. "Belajar dari Kasus Baiq Nuril: Kealpaan Hakim Terhadap PERMA Nomor 3 Tahun 2017 dan Minimnya Implementasi Teori Hukum Progresif dalam Putusan." <https://www.pta-medan.go.id/index.php/2016-12-22-04-37-57/artikel-anda/5195-belajar-dari-kasus-baiq-nuril-kealpaan-hakim-terhadap-perma-nomor-3-tahun-2017-dan-minimnya-implementasi-teori-hukum-progresif-dalam-putusan>. Diakses pada 3 Oktober 2019.

Kompas. "Perjalanan Panjang Baiq Nuril Mencari Keadilan." <https://regional.kompas.com/read/2019/07/09/07524561/perjalanan-panjang-baiq-nuril-mencari-keadilan?page=all>. Diakses pada 2 Oktober 2019

## PEMAHAMAN DAN PEMANFAATAN PRODUK PERUSAHAAN TEKNOLOGI DI BIDANG HUKUM OLEH MAHASISWA HUKUM

Handa S. Abidin<sup>1</sup>

### 1. Pendahuluan

Artikel ini merupakan pengembangan artikel penulis berjudul “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum” yang pernah dimuat oleh Koran Sindo di tahun 2017.<sup>2</sup> Salah satu poin penting pada artikel tersebut adalah perlunya mahasiswa hukum memahami dan mampu memanfaatkan perusahaan *lawtech* atau perusahaan teknologi di bidang hukum.<sup>3</sup> Apabila pada artikel “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum” penulis cenderung mengarahkan perusahaan *lawtech* sebagai *start-up* atau perusahaan rintisan, dalam artikel ini penulis tidak membatasi perusahaan teknologi di bidang hukum harus merupakan suatu *start-up*.<sup>4</sup> Selain itu, artikel ini juga merupakan pengembangan dari pengalaman penulis sebagai dosen pada mata kuliah khususnya “*The Future of Law*” di Universitas Presiden. Artikel ini akan menjelaskan mengenai apa yang perlu mahasiswa hukum pahami dari perusahaan teknologi di bidang hukum dan bagaimana mahasiswa hukum dapat memanfaatkan produk dari perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut secara positif.

### 2. Pemahaman dan Pemanfaatan

Terdapat sejumlah rekomendasi mengenai bagaimana mahasiswa hukum dapat memahami dan memanfaatkan perusahaan teknologi di bidang hukum untuk kepentingan mereka di masa kuliah dan tentunya juga selepas mereka di wisuda nanti.

Pertama, sebelum memahami dan memanfaatkan, tentunya mahasiswa hukum perlu mengenal terlebih dahulu perusahaan teknologi di bidang hukum.<sup>5</sup> Oleh karena itu penting bagi mahasiswa hukum untuk melakukan identifikasi

---

<sup>1</sup>Penulis adalah Alumnus Fakultas Hukum Universitas Indonesia (S1) Angkatan 2003. Penulis juga adalah Dosen Program Studi Ilmu Hukum Universitas Presiden yang mengajar mata kuliah antara lain “*The Future of Law*” dan “*Legal Industry and Career Preparation*” di Universitas Presiden. Selain itu, penulis saat ini menjabat dua posisi wakil rektor di Universitas Presiden, yaitu sebagai Wakil Rektor Bidang Komunikasi dan Kerja Sama serta Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan. Penulis dapat dihubungi melalui alamat surat elektronik sebagaiberikut: handa.abidin@president.ac.id.

<sup>2</sup>Lihat: Handa S. Abidin, “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum,” Koran Sindo (Jakarta, 26 Oktober 2017), 7.

<sup>3</sup>Lihat: *Ibid.*

<sup>4</sup>Lihat: *Ibid.* Hal ini sesuai dengan karakter perusahaan teknologi di bidang hukum yang terdapat pada *website*: <https://techindex.law.stanford.edu> (selanjutnya: Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum Stanford Law School), lihat secara umum: “Companies,” Stanford Law School, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies>.

<sup>5</sup>Untuk pendapat penulis yang menyatakan eksistensi profesi hukum beserta jasanya perlu diidentifikasi, lihat: Abidin, “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum” (n. 2).

perusahaan teknologi di bidang hukum yang ada di Indonesia dan juga di negara lain terutama di negara yang industry hukumnya sudah lebih maju dari Indonesia, misalnya seperti Amerika Serikat.<sup>6</sup>

Untuk mengetahui isi apa saja perusahaan teknologi di bidang hukum di sejumlah negara, daftar perusahaan teknologi di bidang hukum yang dikembangkan oleh *Stanford Law School* (<https://techindex.law.stanford.edu/>) (selanjutnya: Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*) dapat dijadikan salah satu rujukan utama oleh mahasiswa hukum.<sup>7</sup> Meskipun demikian perlu diberi catatan bahwa Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* masih perlu diperbaiki dan secara rutin dilakukan pengurusan (antara lain mengenai pengisian dan pembaruan data).<sup>8</sup> Selanjutnya, idealnya pengurus Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* perlu memperketat standar minimal perusahaan teknologi di bidang hukum untuk dapat masuk ke dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* tersebut.<sup>9</sup> Pengurus Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* juga diharapkan dapat melakukan verifikasi aktif terhadap kualitas data dari perusahaan teknologi di bidang hukum yang ada pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*.<sup>10</sup> Mahasiswa hukum juga dapat aktif berpartisipasi dalam memberikan usul perbaikan data Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*.<sup>11</sup>

Hal penting lainnya, perlu ditekankan bahwa *Stanford Law School* juga menyatakan bahwa munculnya suatu perusahaan teknologi di bidang hukum pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* bukan berarti perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut dipromosikan oleh *Stanford Law School* dan pihak terkait lainnya.<sup>12</sup>

Untuk konteks perusahaan teknologi di bidang hukum asal Indonesia secara spesifik, sepanjang pengetahuan penulis, belum terdapat daftar perusahaan teknologi di bidang hukum seperti Daftar Perusahaan Teknologi di

---

<sup>6</sup>Lihat: *Ibid*.

<sup>7</sup>Lihat: “*Discover Legal Technology*,” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/>. Untuk mengetahui isi apa yang mendirikan dan mengurus Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*, lihat: (1) “*About tech.law.stanford.edu*,” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/ab> out; (2) *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://law.stanford.edu/codex-the-stanford-center-for-legal-informati> cs/; dan (3) “*People*,” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://law.stanford.edu/codex-the-stanford-center-for-legal-informatics/codex-people/>.

<sup>8</sup>Lihat secara umum: *Ibid*, “*Discover Legal Technology*,” *Stanford Law School*.

<sup>9</sup>Untuk data yang diperlukan ketika pendaftaran perusahaan teknologi di bidang hukum, lihat: *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies/new>.

<sup>10</sup>Sebagai contoh, lihat: catatan kaki nomor 13 dan pembahasannya.

<sup>11</sup>Sebagai contoh, lihat: *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies/658/edit>.

<sup>12</sup>“*Discover Legal Technology*,” *Stanford Law School* (n. 7) (lihat bagian paling bawah).

Bidang Hukum *Stanford Law School* di Indonesia. Penulis juga hanya menemukan 1 perusahaan teknologi di bidang hukum asal Indonesia di Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* yang bentuk usahanya perlu diteliti lebih lanjut.<sup>13</sup> Sebagai alternatif perolehan data, di Indonesia terdapat asosiasi yang focus mewadahi perusahaan teknologi di bidang hukum, yaitu: *Indonesia Regtech and Legal tech Association* (IRLA)<sup>14,15</sup> Daftar perusahaan teknologi di bidang hukum dapat diperoleh dari data anggota IRLA<sup>16</sup> meskipun tidak semua perusahaan teknologi di bidang hukum di Indonesia sudah pasti tergabung pada asosiasi tersebut. Jumlah anggota IRLA saat ini (14 Oktober 2019) adalah 8 perusahaan teknologi di bidang hukum.<sup>17</sup>

Kedua, setelah identifikasi dilakukan, hal yang perlu dilakukan mahasiswa hukum adalah memahami konsep model bisnis dari perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut. Apakah model bisnisnya dapat mengguncang atau justru mendukung kemajuan pelaku konvensional industry hukum? Apakah model bisnisnya merupakan model yang berkelanjutan? Apakah model bisnisnya dapat bertahan dan diterima oleh pasar?

Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* menyatakan telah mendata 1241 perusahaan teknologi di bidang hukum (diakses 14 Oktober 2019).<sup>18</sup> Namun demikian, sepengamatan penulis, perusahaan teknologi di bidang hukum yang terdata pada menu “*Companies*” dan “*Statistics*” jumlahnya tidak sebanyak 1241 perusahaan teknologi di bidang hukum.<sup>19</sup> Selain itu, pengulangan pemasukan data suatu perusahaan teknologi di bidang hukum dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* perlu juga diperhatikan dan dikoreksi.<sup>20</sup>

Dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* terdapat 9 jenis klasifikasi bisnis.<sup>21</sup> Klasifikasi bisnis tersebut (sesuai

---

<sup>13</sup>Lihat: “*Just Ease*,” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies/1125>.

<sup>14</sup>Penulis merupakan salah satu Anggota Penasihat *Indonesia Regtech and Legal tech Association* (IRLA).

<sup>15</sup>Lihat: *Indonesia Regtech and Legaltech Association* (IRLA), diakses 14 Oktober 2019, <http://irla.id/>.

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*

<sup>18</sup>*Discover Legal Technology*, “*Stanford Law School*” (n. 7).

<sup>19</sup>Lihat: (1) “*Companies*,” *Stanford Law School*, <https://techindex.law.stanford.edu/companies> (n. 4); (2) “*Companies*,” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies?page=96>; dan (3) *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/statistics>.

<sup>20</sup>Sebagai contoh, lihat: “*Companies*” *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies?utf8%E2%9C%93&query=docasaurus>.

<sup>21</sup>“*Companies*,” *Stanford Law School*, <https://techindex.law.stanford.edu/companies> (n. 4) (lihat bagian *Categories* di sebelah kiri atas). Untuk jumlah perusahaan teknologi di bidang hukum berdasarkan tiap klasifikasi bisnis, lihat: *Stanford Law School*, <https://techindex.law.stanford.edu/statistics> (n. 19).

abjad) adalah sebagai berikut: analitis, automasi dokumen, *e-discovery*<sup>22</sup>, kepatuhan, loka pasar, manajemen praktik, pendidikan hukum, penelitian hukum, dan penyelesaian sengketa secara daring.<sup>23</sup>

Tentunya masih ada perusahaan teknologi di bidang hukum lain yang belum berada dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* karena mayoritas perusahaan teknologi di bidang hukum pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* berasal dari Amerika Serikat.<sup>24</sup> Bagi perusahaan teknologi di bidang hukum yang belum terdaftar, mereka juga dapat mendaftarkan perusahaan mereka ke dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*.<sup>25</sup>

Idealnya semua perusahaan teknologi di bidang hukum dalam Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* perlu di pelajari mahasiswa hukum. Setelah mempelajari perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut, lalu dipilih lebih lanjut perusahaan teknologi di bidang hukum mana yang akan menjadi prioritas untuk dipahami dan dimanfaatkan. Pemberian prioritas mengenai perusahaan teknologi di bidang hukum mana yang perlu di pahami dan dimanfaatkan dapat dilakukan dengan melihat sejumlah faktor. Mahasiswa hukum misalnya dapat memutuskan perusahaan teknologi di bidang hukum mana yang layak ditindak lanjuti untuk dipahami dan dimanfaatkan dengan menggunakan klasifikasi mengenai target konsumen dari perusahaan teknologi di bidang hukum yang ada pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School*.<sup>26</sup> Target konsumen tersebut (sesuai abjad) adalah sebagai berikut: individu, pemerintah, penyediaan layanan, dan perusahaan.<sup>27</sup>

Mahasiswa dapat melakukan riset lebih lanjut mengenai apakah sudah ada kantor hukum (dalam konteks ini bias diklasifikasikan sebagai penyedia layanan) yang menggunakan produk dari perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut.<sup>28</sup> Penggunaan produk dari perusahaan teknologi di bidang hukum oleh kantor hukum merupakan salah satu indikator bahwa perusahaan teknologi di

---

<sup>22</sup>Pada *Black's Law Dictionary*, "*discovery*" didefinisikan dengan sejumlah pengertian, antara lain: "*the facts or documents disclosed*", lihat: Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black's Law Dictionary*, 10<sup>th</sup> Edition (St. Paul: Thomson Reuters, 2014), 564. *Black's Law Dictionary* juga mendefinisikan secara spesifik jenis dari "*discovery*", lihat: Garner (n. 22), 564-565.

<sup>23</sup>"Companies," *Stanford Law School*, <https://techindex.law.stanford.edu/companies> (n. 4) (lihat bagian *Categories* di sebelah kiri atas).

<sup>24</sup>Lihat secara umum: *Ibid.*

<sup>25</sup>Untuk pendaftaran, lihat: *Stanford Law School*, <https://techindex.law.stanford.edu/companies/new> (n. 9).

<sup>26</sup>Untuk klasifikasi target konsumen, lihat: "*Companies in the Market place Category*," *Stanford Law School*, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies?category=1> (lihat bagian *Target Audience* di sebelah kiri).

<sup>27</sup>*Ibid* (lihat bagian *Target Audience* di sebelah kiri).

<sup>28</sup>Penulis misalnya telah membahas perusahaan teknologi di bidang hukum bernama *ROSS Intelligence* yang memiliki konsumen yaitu kantor hukum di Amerika Serikat, lihat: Abidin, "Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum" (n. 2).

bidang hukum diterima oleh pelaku industry hukum sebagai alat dalam melaksanakan kegiatan kantor hukum tersebut walaupun masih perlu dilihat seberapa banyak kantor hukum yang menggunakan.<sup>29</sup> Selain itu, berapa banyak perusahaan dan/atau individu yang menjadi konsumen dari perusahaan teknologi di bidang hukum juga dapat dijadikan sebagai indicator apakah perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut dapat mengambil pekerjaan yang ditawarkan oleh kantor hukum.<sup>30</sup>

Klasifikasi target konsumen perusahaan teknologi di bidang hukum pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* menarik karena juga memasukkan pemerintah sebagai target konsumen.<sup>31</sup> Dalam pengembangannya klasifikasi target konsumen dalam hal ini “pemerintah” kedepannya dapat dikembangkan menjadi “negara” sehingga dapat memperluas jangkauan ke sector lembaga *legislatif* dan *yudikatif*. Akan menjadi suatu hal yang positif apabila sector swasta khususnya perusahaan teknologi di bidang hukum dapat mendukung negara dalam konteks memajukan industry hukum di Indonesia.

Selain itu lebih dari sekedar melihat pihak mana saja yang telah menggunakan produk perusahaan teknologi di bidang hukum mahasiswa juga perlu kritis menilai dan memberikan prediksi mengenai perusahaan teknologi di bidang hukum pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* mana yang akan memberikan pengaruh pada industry hukum di dunia dan juga di Indonesia di masa yang datang.

Perusahaan teknologi di bidang hukum yang terdaftar pada IRLA juga tentunya penting untuk dipahami dan dimanfaatkan<sup>32</sup> karena belum tentu seluruh perusahaan teknologi di bidang hukum pada Daftar Perusahaan Teknologi di Bidang Hukum *Stanford Law School* akan relevan dalam konteks industry hukum di Indonesia. Dikarenakan jumlahnya yang masih sedikit ada baiknya semua perusahaan teknologi di bidang hukum yang menjadi anggota IRLA perlu dipahami dan dimanfaatkan secara positif oleh mahasiswa hukum.<sup>33</sup>

Ketiga, untuk memahami dan memanfaatkan secara maksimal produk yang ditawarkan oleh perusahaan teknologi di bidang hukum, maka mahasiswa hukum perlu menggunakan secara langsung produk yang ditawarkan oleh perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut.<sup>34</sup> Mahasiswa hukum misalnya dapat mendaftar menjadi anggota terdaftar paling tidak yang tidak berbayar pada perusahaan teknologi di bidang hukum agar dapat mendapatkan akses produk yang ditawarkan perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut. Mahasiswa

---

<sup>29</sup>Lihat: *Ibid.*

<sup>30</sup>Lihat: catatan kaki nomor 5.

<sup>31</sup>“*Companies in the Market place Category*,” *Stanford Law School* (n. 26) (lihat bagian *Target Audience* di sebelah kiri).

<sup>32</sup>Untuk daftar anggota, lihat: *Indonesia Regtech and Legaltech Association* (IRLA)(n. 15).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup>Untuk pendapat penulis yang menyatakan penggunaan teknologi perlu di dukung oleh pendidikan tinggi hukum di Indonesia, lihat: Abidin, “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum” (n. 2).

hukum juga baiknya mengikuti perkembangan perusahaan teknologi di bidang hukum tersebut dengan mengikuti mereka di media social dan mendaftar untuk menerima *news letter* mereka (jika ada). Diharapkan strategi mengikuti media sosial dan *news letter* perusahaan teknologi di bidang hukum dapat membuat mahasiswa hukum mampu mengejar perkembangan terbaru yang dinamis di bidang perusahaan teknologi di bidang hukum.

Keempat, perkembangan perusahaan teknologi di bidang non hukum yang memiliki ekosistem yang telah berjalan dengan baik misalnya perusahaan teknologi yang sudah mencapai tahap *unicorn* atau *dekokorn* perlu diperhatikan oleh mahasiswa hukum. Perlu dipahami juga apakah pengembangan model bisnis di bidang hukum pada perusahaan teknologi khususnya pada tahap *unicorn* atau *dekokorn* justru yang dapat memberikan pengaruh terhadap industry hukum karena mereka telah memiliki ekosistem yang memiliki antara lain konsumen yang nyaman berada di ekosistem tersebut. Di Indonesia saat ini dikabarkan sudah mencapai status mendapatkan 4 *unikorn* dan 1 *dekokorn*.<sup>35</sup> Sebagai ilustrasi dan contoh, apakah dapat terjadi dan apa yang terjadi apabila Gojek mengembangkan “*Golaw*” atau Bukalapak mengembangkan “Buka Hukum”?

Kelima, untuk memahami dan memanfaatkan apa yang ditawarkan oleh perusahaan teknologi di bidang hukum secara maksimal, mahasiswa hukum tentunya memerlukan ilmu lain di luar ilmu hukum. Ilmu hukum saja tidak cukup. Bidang lain seperti bisnis dan teknologi juga menjadi sangat penting untuk mereka pahami. Mahasiswa hukum dapat belajar mengenai ilmu non hukum dari berbagai sumber berkualitas tinggi yang saat ini dapat mudah ditemukan di internet.<sup>36</sup> Tentunya belajar secara mandiri memerlukan kemauan dan disiplin yang kuat dari mahasiswa hukum.

### 3. Tambahan: *Indonesia Law Awards*<sup>37</sup> sebagai Indikator

*Indonesia Law Awards* yang diselenggarakan oleh *Asian Legal Business* (Thomson Reuters) dapat dijadikan salah satu indikator mengenai seberapa berpengaruhnya perusahaan teknologi di bidang hukum terhadap industri hukum di Indonesia.<sup>38</sup> *Indonesia Law Awards* dipilih sebagai indikator dikarenakan acara ini bereputasi tinggi dan diikuti oleh kantor hukum besar dan ternama di Indonesia.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup>Arindra Meodia (Pewarta) (Editor: Imam Santoso), “Menkominfo Pastikan OVO Jadi “*Unicorn*”, [www.antaranews.com](https://www.antaranews.com/berita/1098270/menkominfo-pastikan-ovo-jadi-unicorn), dipublikasikan 5 Oktober 2019, <https://www.antaranews.com/berita/1098270/menkominfo-pastikan-ovo-jadi-unicorn>.

<sup>36</sup>Antara lain dengan memanfaatkan konten tidak berbayar dari penyedia *Massive Open Online Course* (MOOC), lihat pendapat penulis namun dalam konteks kurikulum hukum: Abidin, “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum” (n. 2).

<sup>37</sup>Penulis adalah juri (*judge*) pada *Indonesia Law Awards* 2015 dan 2017-2019.

<sup>38</sup>Untuk mengetahui hubungan antara *Asian Legal Business* dan Thomson Reuters, lihat: “*About Us*,” Thomson Reuters, diakses 14 Oktober 2019, <https://www.legalbusinessonline.com/about-us>.

<sup>39</sup>Sebagai contoh, untuk kantor hukum dan *lawyers* yang menjadi pemenang dan finalis pada *Indonesia Law Awards* 2019, lihat: “*The 6<sup>th</sup> Annual Asian Legal Business Indonesia Law Awards* 2019,” Thomson Reuters, diakses 14 Oktober 2019,

Apabila kita melihat dari Indonesia Law Awards yang paling terakhir, yaitu Indonesia Law Awards 2019, maka kita akan menemukan belum terdapat kategori yang dikompetisikan untuk dapat diikuti secara khusus oleh perusahaan teknologi di bidang hukum di Indonesia misalnya kategori perusahaan teknologi di bidang hukum terbaik di Indonesia.<sup>40</sup> Apabila kompetisi antara perusahaan teknologi di bidang hukum dan juga bahkan antara perusahaan teknologi di bidang hukum dan kantor hukum telah muncul pada Indonesia Law Awards yang berikutnya, maka dapat dikatakan perusahaan teknologi di bidang hukum telah menjadi pemain yang patut diperhitungkan dalam industri hukum di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Handa S. “Tantangan Pendidikan Tinggi Hukum.” *Koran Sindo*”, Jakarta, 26 Oktober 2017.
- Garner, Bryan A. (Editor in Chief). *Black’s Law Dictionary*. 10<sup>th</sup> Edition. St. Paul: Thomson Reuters, 2014.
- Indonesia Regtech and Legaltech Association (IRLA). Diakses 14 Oktober 2019. <http://irla.id/>.
- Meodia, Arindra (Pewart) (Editor: Imam Santoso). “MenkominfoPastikan OVO Jadi “Unicorn”. *www.antaraneews.com*. Dipublikasikan 5 Oktober 2019. <https://www.antaraneews.com/berita/1098270/menkominfo-pastikan-ovo-jadi-unicorn>.
- Stanford Law School. “*About tech.law.stanford.edu*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/about>.
- Stanford Law School. “*Companies*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies>.
- Stanford Law School. “*Companies*.” Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies?page=96>.
- Stanford Law School. “*Companies*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies?utf8=%E2%9C%93&q=docasaurus>.
- Stanford Law School. “*Companies in the Marketplace Category*.” Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies?category=1>.
- Stanford Law School. “*Discover Legal Technology*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/>.
- Stanford Law School. “*Just Ease*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies/1125>.
- Stanford Law School. “*People*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://law.stanford.edu/codex-the-stanford-center-for-legal-informatics/codex-people/>.

---

<https://www.legalbusinessonline.com/awards/indonesia-law-awards-2019> (lihat bagian *Winners* dan *Finalists*).

<sup>40</sup>Lihat: *Ibid*.

- Stanford Law School. Diakses 14 Oktober 2019. <https://law.stanford.edu/codex-the-stanford-center-for-legal-informatics/>.
- Stanford Law School, diakses 14 Oktober 2019, <https://techindex.law.stanford.edu/companies/658/edit>.
- Stanford Law School. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/companies/new>.
- Stanford Law School. Diakses 14 Oktober 2019. <https://techindex.law.stanford.edu/statistics>.
- Thomson Reuters. “*About Us*”. Diakses 14 Oktober 2019. <https://www.legalbusinessonline.com/about-us>.
- Thomson Reuters. “*The 6<sup>th</sup> Annual Asian Legal Business Indonesia Law Awards 2019.*” Diakses 14 Oktober 2019. <https://www.legalbusinessonline.com/awards/indonesia-law-awards-2019>.

## **EKSEKUSI GROSSE AKTA PENGAKUAN UTANG CUKUPKAH HANYA DENGAN DIDASARKAN PADA PASAL 224 HIR?**

**Disriani Latifah Soroinda**

Tujuan pembuatan grosse akta pengakuan utang adalah untuk kemudahan dalam hal eksekusi yang didasarkan Pasal 224 HIR/ Pasal 258 RBg, apabila terjadi wanprestasi dengan grosse akta pengakuan utang maka kreditur dapat langsung menggunakan hak eksekusinya melalui permohonan eksekusi ke pengadilan negeri tanpa melalui proses gugatan.

### **Eksekusi Grosse Akta Berdasarkan Pasal 224 HIR/ Pasal 258 RBg**

Setiap putusan hakim haruslah dimulai dengan dengan kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, kata-kata ini yang disebut dengan titel eksekutorial sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman<sup>1</sup>. Titel eksekutorial tidak hanya terdapat dalam putusan pengadilan melainkan dapat ditemukan juga dalam suatu akta otentik/ akta notaris. Suatu akta notariilpun akan mempunyai kekuatan yang sama dengan suatu putusan pengadilan apabila dibubuhi kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”<sup>2</sup>. Suatu akta notaril yang mempunyai titel eksekutorial adalah grosse akta dan adanya titel eksekutorial dalam grosse akta membuat suatu grosse akta mempunyai kekuatan eksekutorial sebagaimana halnya putusan pengadilan. Peraturan mengenai eksekusi grosse akta didasarkan atas ketentuan Pasal 224 HIR dan/ Pasal 258 RBg yang berbunyi :

“Surat asli dari pada surat hipotek dan surat hutang yang diperkuat dihadapan notaris di Indonesia dan yang kepalanya memakai perkataan "Atas nama undang-undang" berkekuatan sama dengan putusan hakim, jika surat yang demikian itu tidak ditepati dengan jalan damai, maka perihal menjalankannya dilansungkan dengan perintah dan pimpinan ketua pengadilan negeri, yang dalam daerah hukumnya orang yang berutang itu diam atau memilih tempat tinggalnya dengan cara yang dinyatakan pada pasal-pasal di atas dalam bagian ini, akan tetapi dengan pengertian, bahwa paksaan badan hanya boleh dilakukan, jika sudah diizinkan dengan keputusan hakim. Jika hal menjalankan keputusan itu harus dijalankan sama sekali atau sebahagian di luar daerah hukum pengadilan negeri, yang ketuanya memerintahkan menjalankan itu, maka peraturan-peraturan pada pasal 195 ayat kedua dan yang berikutnya dituruti<sup>3</sup>.

Ketentuan Pasal 224 HIR dan/ Pasal 258 RBg tersebut selain mengatur mengenai eksekusi grosse akta juga mengatur 4 (empat) hal utama terkait dengan grosse akta, yaitu:

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman*, Pasal 2 ayat (1).

<sup>2</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, edisi keempat, (Yogyakarta: Penerbit Liberty), hal.184

<sup>3</sup> Ali Boediarto, *Kompilasi Peraturan Hukum Acara Perdata, Het Herziene Indonesich Reglement H.I.R – Reglement Indonesia yang Diperbaharui*, (Jakarta: Varia Peradilan Ikatan Hakim Indonesia, 2003), Pasal 224.

1. Grosse akta terdiri dari grosse akta pengakuan utang dan grosse akta hipotik dimana untuk grosse akta hipotik terdapat hipotik atas tanah<sup>4</sup> dan hipotik atas kapal<sup>5</sup>. Definisi dari hipotik ditemukan dalam Pasal 1162 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUPerdata) yaitu suatu hak kebendaan atas benda-benda tak bergerak, untuk mengambil penggantian dari padanya bagi pelunasan suatu perikatan<sup>6</sup>. Diatur pula dalam Pasal 1171 ayat (1) KUHPerdata bahwa hipotik hanya dapat diberikan dengan suatu akta otentik, kecuali dalam hal-hal yang dengan tegas ditunjuk oleh undang-undang<sup>7</sup>. Untuk grosse akta pengakuan utang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN).
2. Grosse akta merupakan salinan dari akta otentik, grosse akta dikeluarkan oleh notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik<sup>8</sup> untuk kekuatan pembuktiannya, salinan pertama (grosse) tersebut memberikan bukti yang sama dengan akta asli<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Setelah berlakunya UUPA, dikenal Hak Tanggungan sebagai pengganti lembaga hipotik tanah dan *credietverband* hal ini diatur dalam pasal 51 UUPA dimana lembaga Hak Tanggungan tersebut baru dapat berlaku pada tahun 1996 dengan adanya Undang-Undang No 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT). Dimana dalam Pasal 14 UUHT sebagai bukti adanya Hak Tanggungan adalah dengan Sertipikat Hak Tanggungan yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan. Pasal 13 angka 3 UUHT mengatur bahwa sertifikat hak tanggungan berlaku sebagai pengganti grosse akta hipotik sepanjang mengenai hak atas tanah. Dengan adanya UUHT maka dapat disimpulkan bahwa pada masa ini hipotik hanya berlaku atas kapal saja karena hipotik yang mengenai hak atas tanah telah dihapus dan diganti dengan Hak Tanggungan.

<sup>5</sup> Untuk grosse akta hipotik kapal pengaturannya diatur dalam Pasal 314 KUHDagang, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran (Undang-Undang Pelayaran), Peraturan Pemerintah Nomor 51 tahun 2002 tentang Perkapalan, Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 39 Tahun 2017 tentang Pendaftaran dan Kebangsaan Kapal. Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Pelayaran mengatur bahwa pembebanan hipotik atas kapal dilakukan dengan pembuatan akta hipotik oleh Pejabat Pendaftar dan Pencatat Balik Nama Kapal di tempat kapal didaftarkan dan dicatat dalam Daftar Induk Pendaftaran Kapal; dalam ayat (3) setiap akte hipotik diterbitkan 1 (satu) Grosse Akta Hipotek yang diberikan kepada penerima hipotik; dan dalam ayat (4) Grosse Akta Hipotek sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap<sup>5</sup>. Penjelasan Pasal 60 Undang-Undang Pelayaran menyebutkan dengan jelas bahwa yang dimaksud dengan kekuatan eksekutorial adalah pemegang hipotek dapat menggunakan grosse akta hipotek sebagai landasan hukum untuk melaksanakan eksekusi tanpa melalui proses gugatan di pengadilan.

<sup>6</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hal.300.

<sup>7</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hal 302.

<sup>8</sup> Pengertian akta otentik dapat ditemukan pengaturannya dalam KUHPerdata. Pasal 1868 KUHPerdata mendefinisikan akta otentik yaitu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya atau dengan kata lain akta otentik adalah akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu

3. Pada bagian atas grosse akta memuat kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, hal ini untuk membedakan dengan salinan lainnya<sup>10</sup> karena notaris dapat mengeluarkan grosse (salinan) atas semua minuta akta yang dibuatnya namun tidak semua grosse akta yang dikeluarkan oleh notaris merupakan grosse akta yang dimaksud Pasal 224 HIR/ Pasal 258 RBg); dan
4. Mempunyai kekuatan eksekutorial, bahwa grosse akta adalah salinan dari akta otentik, yang diberi irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dan karenanya mempunyai eksekutorial.

Pasal 224 HIR mengatur mengenai eksekusi grosse akta sedangkan mengenai definisi grosse akta pengakuan utang diatur dalam Pasal 1 angka 11 UJNN, grosse akta adalah salah satu salinan akta untuk pengakuan utang<sup>11</sup> dengan kepala akta “DEMI KEADILAN BERSARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” yang mempunyai kekuatan eksekutorial sedangkan yang dimaksud dengan salinan akta diatur dalam Pasal 1 Angka 9 UUJN, yaitu salinan kata demi kata dari seluruh akta dan pada bagian bawah salinan kata tercantum frasa “diberikan sebagai salinan yang sama bunyinya”. Selain pengertian grosse akta dalam UUJN juga diatur beberapa pasal mengenai salinan (grosse) dan/atau grosse akta yaitu dalam Pasal 54, Pasal 55, Pasal 56 dan Pasal 57.

### **Prosedur Eksekusi Grosse Akta Pengakuan Utang**

Dasar eksekusi dari grosse akta pengakuan utang bersumber dari titel eksekutorialnya. Ketentuan mengenai titel eksekutorial tersebut awalnya diatur dalam Pasal 453 Rv yang berisi bahwa semua putusan di Indonesia harus diberi kepala di bagian atasnya yang berbunyi *In naam des Konings* yang berarti Atas

---

oleh penguasa menurut ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan baik dengan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat di dalamnya oleh yang berkepentingan. Sedangkan UUJN tidak memberikan definisi mengenai akta otentik tapi memberikan definisi mengenai akta notaris dalam Pasal 1 angka 7 UUJN, yaitu akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Berdasarkan ketentuan UUJN tersebut dapat disimpulkan bahwa akta notaris adalah akta otentik selama tidak bertentangan dengan undang-undang.

<sup>9</sup> R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), Pasal 1889 (1).

<sup>10</sup> Herowati Poesoko dalam disertasinya berpendapat bahwa pengertian grosse akta dapat dibagi menjadi dua yaitu dalam arti umum dan arti khusus, dalam arti umum yaitu salinan pertama dari akta asli/ minuta yang dibuat oleh notaris sedangkan dalam arti khusus yang berarti salinan pertama dari akta asli/ minuta yang dibuat oleh notaris yang memakai kop surat yang beredaksional "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan YME" atau dengan pengertian lain adalah grosse pertama dari akta notaris yang mempunyai kekuatan eksekutorial.

<sup>11</sup> Setelah adanya UUJN jelas sudah bahwa grosse akta yang dapat dibuat notaris hanyalah grosse akta pengakuan utang karena sebelum UUJN dengan didasarkan atas Peraturan Jabatan Notaris dan 440 Rv ada pendapat bahwa semua akta otentik yang berisi perjanjian apapun dapat dibuatkan grosse aktanya.

Nama Raja kemudian dengan adanya Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 kata-kata tersebut diganti menjadi Atas Nama Keadilan dan dengan adanya Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok Pokok Kekuasaan Kehakiman diganti menjadi Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa<sup>12</sup>.

Menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan<sup>13</sup> suatu titel eksekutorial dapat timbul karena berdasarkan putusan hakim yang dibuat dalam bentuk eksekutorial (pasal 430 Rv) yang memutuskan bahwa debitur harus membayar sejumlah pembayaran tertentu/ prestasi tertentu atau kemungkinan lainnya ialah berdasarkan akta notaris yang sengaja dibuat dalam bentuk eksekutorial (pasal 463 Rv) karena menurut ketentuan dalam undang-undang grosse akta dari akta notaris demikian mempunyai kekuatan eksekutorial. Dimana dalam akte itu dimuat pernyataan pengakuan utang sejumlah uang tertentu dari debitur kepada kreditur. Dan untuk mempunyai kekuatan eksekutorial yaitu mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan seperti putusan pengadilan maka pada kepala akta notaris itu harus dicantumkan perkataan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan YME.

Mengenai titel eksekutorial Setiawan<sup>14</sup> berpendapat bahwa titel disini tidak berarti judul melainkan berarti alas hak (*rechtstitel*) dan irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” tidak identik dengan pengertian titel eksekutorial, melainkan merupakan salah satu persyaratan agar suatu dokumen dapat berlaku sebagai alas hak bagi suatu eksekusi. Demikian pula Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa kata-kata Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa memberikan kekuatan eksekutorial bagi putusan-putusan pengadilan di Indonesia<sup>15</sup>.

Titel eksekutorial menjadi dasar suatu grosse akta dapat langsung dimintakan fiat eksekusi apabila terjadi wanprestasi, sama seperti putusan yang berkekuatan hukum tetap apabila putusan tidak dilaksanakan dengan sukarela maka pihak yang berkepentingan akan meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri (KPN), begitupun dengan grosse akta apabila terjadi sengketa maka terhadap grosse akta langsung dimintakan fiat eksekusi kepada KPN tanpa perlu melalui proses gugatan. Prosedur eksekusi grosse akta pengakuan utang didasarkan atas ketentuan dalam HIR sebagai dasar dari ketentuan hukum acara perdata, prosedur ini diatur dalam pasal 195 sd 200 HIR, yaitu:

- Pihak pemohon eksekusi (kreditor/ pemegang grosse akta) mengajukan permohonan eksekusi untuk meminta fiat eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri yang berwenang;

---

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, edisi keempat, (Yogyakarta: Penerbit Liberty), hal 25.

<sup>13</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan perorangan*.

<sup>14</sup> Setiawan, *Hak Tanggungan dan Masalah Eksekusinya*, Varia Peradilan Tahun XI No. 131, Agustus 1996.

<sup>15</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, edisi keempat, (Yogyakarta: Penerbit Liberty), hal 184.

- Eksekusi dilakukan dengan perintah dan di bawah pimpinan Ketua Pengadilan Negeri;
- Ketua Pengadilan Negeri tersebut kemudian memberikan teguran yang juga dikenal dengan istilah *aanmaning* kepada termohon eksekusi (debitur dalam grosse akta) agar memenuhi tuntutan dalam grosse akta yang hendak dieksekusi tersebut, selama-lamanya dalam waktu 8 (delapan) hari;
- Apabila dalam jangka waktu 8 (delapan) hari tersebut tuntutan tetap tidak dipenuhi maka Ketua Pengadilan Negeri akan memberikan penetapan sita eksekusi untuk menyita sejumlah barang senilai tuntutan (sesuai dengan nilai yang tercantun dalam grosse) yang hendak dieksekusi ditambah dengan biaya pelaksanaan eksekusi untuk kemudian diadakan pelelangan.

### **Grosse Akta Mempunyai Kekuatan Yang Sama Dengan Putusan Pengadilan Tapi Bukanlah Putusan Pengadilan**

Namun ternyata permohonan eksekusi grosse akta pengakuan utang yang didasarkan Pasal 224 HIR dan/ Pasal 258 RBg tidak selalu dikabulkan oleh KPN sehingga tidak langsung dapat dilakukan prosedur eksekusi berdasarkan Pasal 195-200 HIR. Dimungkinkan adanya penolakan oleh KPN untuk mengabulkan eksekusi grosse akta pengakuan utang karena KPN ketika menerima permohonan eksekusi grosse akta ternyata KPN menilai mengenai benar tidaknya bentuk grosse akta, sifat assesor grosse akta, menilai dokumen grosse akta dan pasti atau tidaknya jumlah utang dimana apabila tidak sesuai dengan ketentuan dapat menyebabkan proses eksekusi dibatalkan atau ditolak atau dapat saja terjadi bantahan atau perlawanan dari Debitur dan apabila grosse akta ditolak maka pemegang grosse akta harus mengajukan gugatan perdata biasa.

Pendapat bahwa KPN berhak menilai suatu grosse akta diberikan oleh Asikin Kusumah Atmadja, bahwa meskipun suatu grosse akta mempunyai judul “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” namun hakim tetap berwenang untuk menentukan apakah pelaksanaan eksekusi grosse akta tersebut dapat dikabulkan atau tidak<sup>16</sup> dan bahwa perlu diingatkan kembali dapat dilaksanakannya atau tidak suatu eksekusi atas suatu akta grosse seperti yang dimaksudkan oleh pasal 224 HIR merupakan wewenang sepenuhnya dari hakim yang bersangkutan. Pendapat ini bukan merupakan pendapat yang baru melainkan justru meluruskan kembali pendapat yang sekarang yang menganggap bahwa semua akta grosse harus dilaksanakan<sup>17</sup>.

Asikin Kusumah Atmadja juga mengeluarkan catatan dalam Putusan No. 1520/K/Pdt/1984 tanggal 31 Mei 1986 menyatakan bahwa meskipun suatu grosse akta mempunyai judul “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” namun hakim tetap berwenang untuk menentukan apakah pelaksanaan eksekusi grosse akta tersebut dapat dikabulkan atau tidak dan

---

<sup>16</sup> Asikin Kusumah Atmadja (a) dalam Putusan No. 1520/K/Pdt/1984 tanggal 31 Mei 1986.

<sup>17</sup> Asikin Kusumah Atmadja (b) dalam surat Nomor 041/098/89/II/UM-TU/Pdt tanggal 21 Januari 1989 yang ditujukan kepada Winita E Kusnandar, Kusnandar & Associates.

pendapat tersebut ditegaskan kembali dalam surat Nomor 613/ 1439/ 88/ II/ UM-TU/ Pdt tanggal 5 Desember 1988 dan surat Nomor 041/098/89/II/UM-TU/Pdt tanggal 21 Januari 1989 yang sama-sama ditujukan kepada Winita E Kusnandar, Kusnandar & Associates bahwa dapat dilaksanakannya atau tidak suatu eksekusi atas suatu akta grosse seperti yang dimaksudkan oleh pasal 224 HIR merupakan wewenang sepenuhnya dari hakim yang bersangkutan. Pendapat-pendapat dari Asikin Kusumah Atmadja<sup>18</sup> pada tahun 1980an mengenai grosse akta tersebut menyebabkan para KPN yang mendapatkan permohonan eksekusi grosse akta akan menilai kembali grosse akta yang dimintakan eksekusinya ke pengadilan sehingga tidak semua permohonan eksekusi grosse akta akan dikabulkan oleh KPN.

Pendapat berbeda diberikan oleh Hapendi Harahap<sup>19</sup> untuk mengetahui dapat tidaknya pengadilan (hakim) memberikan penafsiran atas suatu grosse akta maka terlebih dulu melihat pada unsur-unsur pokok pasal 224 HIR yakni; grosse akta sama nilai kekuatannya dengan keputusan hakim, hal menjalankannya jika tidak dengan jalan damai berlaku dengan perintah KPN, KPN memimpin jalannya perintah eksekusi yang dikeluarkannya. Dari unsur-unsur tersebut dapat dikatakan pasal 224 HIR menutup pintu bagi KPN untuk menilai keabsahan sebuah grosse akta yang berarti KPN wajib menjalankan eksekusi atas setiap grosse akta yang diajukan kepadanya. Perdamaian adalah satu-satunya alasan yang dapat menunda atau menggugurkan kekuatan hukum eksekutorial.

Sedangkan pendapat dari Djazuli Bachar menyetujui kewenangan KPN untuk menilai suatu grosse akta, apabila terdapat perbedaan tuntutan kreditur dengan keberatan debitur mengenai jumlah utang, KPN seyogyanya segera meneliti permohonan eksekusi grosse akte yang diajukan kepadanya dan dapat mempertemukan besarnya hutang yang dapat disetujui kedua pihak sebelum memanggil debitur untuk memberikan teguran (*annmaning*) untuk menghindari debitur yang keberatan tersebut mengajukan gugatan atau *verzet*<sup>20</sup>. Victor M Situmorang dan Cormentya Sitanggang juga berpendapat berdasarkan pasal 224 HIR pada setiap grosse akta sudah mengandung kekuatan eksekutorial namun sebenarnya pasal 224 HIR juga tidak melarang Hakim Pengadilan Negeri untuk menilai sah atau tidaknya grosse akta. Secara tersirat pasal tersebut melimpahkan wewenang kepada Hakim Pengadilan Negeri untuk menilai apakah grosse akta yang diajukan sudah memenuhi syarat formal, yaitu<sup>21</sup>:

- (1) grosse akta pengakuan utang harus murni berdiri sendiri agar dia sah sebagai grosse akta yang berkekuatan eksekutorial. Apabila tidak murni mengakibatkan grosse akta tersebut cacat yuridis dan dapat dinilai:

---

<sup>18</sup> Asikin Kusumah Atmadja (Prof) pada masa tersebut merupakan Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia Urusan Lingkungan Peradilan Umum Bidang Hukum Perdata Tertulis.

<sup>19</sup> Hapendi Harahap, "Grosse Akta (Suatu Masalah Hukum dari Kongres Ikatan Notaris Indonesia ke XVII)", Varia Peradilan No 179 Tahun XV, Agustus 2000.

<sup>20</sup> Djazuli Bachar, SH, "Eksekusi Grosse Akta Sebagai Cara Mencapai Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan", Varia Peradilan No. 90 Tahun VIII Maret 1993.

<sup>21</sup> Victor M Situmorang SH, dan Dra. Cormentya Sitanggang, *Grosse Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi*. Cetakan Pertama: Rineka Cipta, hal 131.

- a) bahwa grosse akta tersebut mengandung cacat yuridis;
  - b) dapat dinyatakan bahwa grosse akta tersebut tidak dapat dieksekusi; dan
  - c) bahwa pemenuhan pembayarannya hanya dapat dimintakan kreditur melalui proses gugat biasa;
- (2) Dalam menentukan sah atau tidaknya suatu perikatan grosse akta harus terlebih dahulu ditelusuri keabsahan perjanjian pokok. Pengadilan berwenang menilai apakah perjanjian pokok yang melahirkan perikatan grosse akta itu sah atau tidak;
- (3) Menilai bahwa suatu grosse akta sebagai perikatan yang assesor harus lengkap didukung oleh dokumen pendukungnya.

Sejalan dengan pendapat-pendapat tersebut Ahmad Fikri Assegaf dan Eliyana Tanzah<sup>22</sup> juga menyatakan ketua pengadilan berwenang bahkan wajib untuk meneliti isi grosse akta pengakuan utang yang dimohonkan eksekusi di samping meneliti syarat-syarat formilnya hal ini dikarenakan grosse akta bukan putusan pengadilan. Selain itu dijelaskan oleh mereka bahwa dari redaksi pasal 224 HIR sendiri tidak ada kata-kata/ kalimat yang menyebutkan bahwa grosse akta sama dengan putusan hakim yang yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kata-katanya adalah berkekuatan sama dengan putusan hakim yang berarti bahwa grosse akta bukan putusan hakim, tetapi mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan hakim yang telah mempunyai kekuatan tetap sehingga dapat dieksekusi seperti putusan yang berkekuatan hukum tetap, yaitu melalui pasal 195 HIR dan seterusnya, jadi hakim tetap berwenang untuk menilai isi grosse akta tersebut<sup>23</sup>.

Penting diperhatikan pedoman dari Mahkamah Agung melalui Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum mengenai syarat grosse akta pengakuan utang yang dapat dimohonkan eksekusi kepada KPN, yaitu<sup>24</sup>:

- b. Dibuat notaris yang berkepal demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (*titel executiorial*)
- c. Jumlah hutangnya pasti (*fixed*) dan tanpa persyaratan- persyaratan lainnya
- d. Jumlah hutangnya diakui debitor dan ia berjanji mengembalikan dalam waktu tertentu (misal 6 bulan disertai bunga 2% sebulan).

Dari pedoman Mahkamah Agung tahun 2019 tersebut terlihat bahwa Mahkamah Agung juga menyetujui pendapat bahwa KPN berwenang menilai suatu grosse akta yang dimintakan fiat eksekusi namun kewenangan tersebut bersifat limitatif, apabila grosse akta pengakuan utang sudah memenuhi persyaratan maka KPN harus memberikan fiat eksekusi, sebaliknya KPN berwenang menolak fiat eksekusi grosse akta pengakuan utang yang tidak memenuhi syarat. Kewenangan tersebut terbatas hanya pada menilai grosse akta pengakuan utangnya KPN tidak berwenang keabsahan perjanjian pokoknya. Apabila yang dipermasalahkan adalah perjanjian pokoknya maka pemeriksaan

---

<sup>22</sup> Ahmad Fikri Assegaf dan Eliyana Tanzah, *Penjelasan Hukum tentang Grosse Akta*, (Jakarta: PT Gramedia, 2010), hal 8.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal 11.

<sup>24</sup> Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman Eksekusi Pada Pengadilan Negeri*, Jakarta 2019, hal 18.

harus dilakukan berdasarkan proses gugatan biasa. Begitu pula apabila masih terdapat perdebatan mengenai jumlah utangnya atau jumlah utangnya tidak dapat ditentukan secara pasti sehingga perlu dibuktikan terlebih dahulu maka hakim berwenang menolak fiat eksekusi dan perkara tersebut harus diperiksa dalam perkara gugatan. Maka grosse akta pengakuan utang haruslah memenuhi beberapa persyaratan agar dapat dikabulkan permohonan eksekusinya oleh pengadilan, yaitu:

- 1) Grosse akta pengakuan utang harus berbentuk akta notaris yang mempunyai irah-irah atau berkepala "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" dan di bawah grosse akta pengakuan utang harus dicantumkan kata-kata "diberikan sebagai grosse pertama"; dengan menyebutkan nama orang yang memintanya dan untuk siapa grosse dikeluarkan serta tanggal pengeluarannya;
- 2) Grosse akta pengakuan utang harus berbentuk pengakuan sepihak dari debitur dan harus murni berisi pengakuan utang, tidak boleh ditambahkan persyaratan lain ataupun dicampuradukkan dengan perjanjian jaminan atau Hak Tanggungan.
- 3) Dalam grosse akta pengakuan utang, jumlah utang harus disebutkan secara pasti dan ketentuan jumlah bunga dan/atau denda harus dapat dihitung dengan mudah;

Dapat disimpulkan walaupun suatu grosse akta pengakuan utang sudah mempunyai kekuatan eksekutorial yang didasarkan atas Pasal 224 HIR/Pasal 258 RBg namun belum tentu dapat langsung dieksekusi, KPN tetap punya kewenangan untuk memberikan pertimbangan untuk mengabulkan atau tidak permohonan fiat eksekusi grosse akta pengakuan utang tersebut karena suatu grosse akta walaupun mempunyai kekuatan eksekutorial namun tetap bukanlah putusan hakim. Di pihak lain Notaris sebagai pejabat yang berwenang membuat grosse akta pengakuan utang juga harus memperhatikan syarat-syarat mengenai grosse akta pengakuan utang yang dapat dimohonkan eksekusi oleh KPN agar tujuan dari pembuatan grosse akta pengakuan utang untuk kemudahan eksekusi dapat tercapai.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Assegaf, Ahmad Fikri dan Elijana Tanzah, *Penjelasan Hukum tentang Grosse Akta*, Jakarta: PT Gramedia, 2010.
- Atmadja, Asikin Kusumah, *Beberapa Yurisprudensi Perdata yang Penting serta Hubungan Ketentuan Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 1992.
- \_\_\_\_\_, Asikin Kusumah, dalam Putusan No. 1520/K/Pdt/1984 tanggal 31 Mei 1986
- \_\_\_\_\_, dalam surat Nomor 041/098/89/II/UM-TU/Pdt tanggal 21 Januari 1989 yang ditujukan kepada Winita E Kusnandar, Kusnandar & Associates.
- Bachar, Djazuli, "Eksekusi Grosse Akta Sebagai Cara Mencapai Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan", *Varia Peradilan* No 90 Tahun VIII Maret 1993.

- Boediarto, Ali, Kompilasi Peraturan Hukum Acara Perdata, Het Herziene Indonesich Reglement H.I.R – Reglement Indonesia yang Diperbaharui, Jakarta: Varia Peradilan Ikatan Hakim Indonesia, 2003.
- Hadi, Mudofir, "Grosse Akta", Artikel Varia Peradilan Thn. I, No.11, Agustus 1986
- Harahap, Yahya, Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan, Jakarta: Sinar Grafika.
- Harahap, Hapendi, "Grosse Akta (Suatu Masalah Hukum dari Kongres Ikatan Notaris Indonesia ke XVII)", Varia Peradilan No. 179 Tahun XV, Agustus 2000.
- Hutagalung, Arie S, Praktek Pembebanan dan Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan di Indonesia, Jurnal Hukum & Pembangunan Tahun ke-38 No 2 April-Juni 2008.
- Indonesia, Undang-Undang No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- \_\_\_\_\_, Undang-Undang No 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- Mertokusumo, Sudikno, Hukum Acara Perdata, edisi keempat, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Poesoko, Herowati, Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik Norma dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT), Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2007.
- Setiawan, Hak Tanggungan dan Masalah Eksekusinya, Varia Peradilan Tahun XI No. 131, Agustus 1996.
- Situmorang, Victor M, SH, dan Dra. Cormentyna Sitanggang, Grosse Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, 1993.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen, Hukum Jaminan di Indonesia Pokok Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan perorangan, Yogyakarta: PT Liberty.
- Subekti, R, Hukum Acara Perdata, cet. 3, Bandung: Binacipta, 1989.
- \_\_\_\_\_, dan R. Tjitrosudibio, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Sudja, Soetarno, "Grosse Akta Pengakuan Hutang dan Grosse Akta Hipotik" Jurnal Hukum dan Pembangunan (JHP) No 6 tahun ke xviii, Desember 1988
- Sutantio, Retnowulan, dan Iskandar Oeripkartawinata, Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek, Bandar Maju: Bandung, 2002.
- Tan Thong Kie, Studi Notariat dan Serba Serbi Praktek Notaris, Jakarta: PT ICHTIAR BARU VAN HOEVE, 2007.
- Tobing, GHS Lumban, Peraturan Jabatan Notaris , Jakarta, Penerbit Erlangga: 1980.

## **IDENTITAS SEWA DALAM PEMBERIAN HGB DI ATAS HPL**

**Lutfi Djoko D**

Penulis (tanya) :

*“Pak, bila kita pelajari secara mendalam tanah HGB di atas tanah HPL identik dengan perjanjian sewa menyewa tanah.”*

Penceramah (jawab) :

*“Berbeda antara sewa tanah dengan HGB di atas HPL. Bapak (penanya) tidak mengerti HPL.”*

Komunikai singkat dalam suatu seminar tersebut membuat penasaran penulis untuk melakukan penelitian mendalam tentang keberadaan HGB di atas HPL.

### **PENGERTIAN HPL**

Hak Pengelolaan (HPL) bukanlah hak atas tanah yang diatur dalam UUPA, melainkan suatu lembaga hak penguasaan atas tanah, yang menurut Pasal 1 angka 2 PP No. 40 Tahun 1996 merupakan “hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegangnya” sebagaimana yang dirinci dalam pasal 1 ayat 1 Permendagri No. 1 Tahun 1977. Sebagian kewenangan yang pelaksanaannya dilimpahkan itu tentunya terbatas pada bidang tanah yang dikuasai oleh pemegang HPL. Dengan demikian HPL hakekatnya merupakan “gempilan” Hak Menguasai Dari Negara sebagaimana diatur dalam pasal 2 UUPA.<sup>1</sup>

Hak menguasai Negara tersebut berdasarkan ketentuan dalam pasal 33 Ayat 3 UUD RI Tahun 1945 menyebutkan bahwa bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dalam salah satu pertimbangan hukumnya, Arie S Hutagalung menyatakan bahwa HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang diberi hak bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut, tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan.<sup>2</sup>

### **Pasal 1 Permendagri No. 1 Tahun 1977 memyatakan bahwa :**

Hak Pengelolaan adalah hak penyelenggaraan yang berwenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga.

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, 2007, Pendapat Hukum atas masalah PT.Kawasan Berikat Nusantara, (2007 (bahan tidak dipublikasikan)

<sup>2</sup>Arie S Hutagalung, 2009, Pendapat Hukum atas masalah PT. Kawasan Berikat Nusantara, (2008 (bahan tidak dipublikasikan)

Sedangkan konsep tentang Hak Pengelolaan yang ada pada Penjelasan Pasal 2 ayat (3) huruf f Undang-undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan menyebutkan bahwa :

HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya, antara lain berupa perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah, penggunaan tanah untuk keperluan usahanya, penyerahan bagian-bagian dari tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.

#### **PIHAK PIHAK YANG DAPAT MENGUASAI HPL**

Mengingat bahwa Hak Pengelolaan adalah Hak Khusus, yang hanya dapat dikuasai oleh pihak-pihak tertentu maka Undang-undang menetapkan Pihak-pihak Yang Dapat Menguasai Hak Pengelolaan Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9 Tahun 1999 menyebutkan badan-badan hukum tertentu bukan swasta yang dimungkinkan menguasai tanah dengan hak khusus tersebut yaitu

- a. Instansi Pemerintah ,termasuk Pemerintah Daerah
- b. Badan Usaha Milik Negara
- c. Badan Usaha Milik Daerah
- d. PT Persero
- e. Badan Otorita
- f. Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah

#### **KEWENANGAN PEMEGANG HPL**

Sedangkan kewenangan yang ada pada pemegang HPL adalah :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya
- c. menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang telah ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan mengutip pasal 3 PMDN No. 5 Tahun 1974 Arie S Hutagalung mengatakan bahwa kewenangan pemegang HPL adalah

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan  
Yang dimaksud merencanakan adalah membuat dan menyusun suatu rencana (*planning*) tentang peruntukan (*bestemling*) dan rencana penggunaan (*use planning*) terhadap tanah yang bersangkutan sehingga secara optimalisasi pemanfaatan tanah dalam rangka untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya  
Sebagai pemegang hak yang diatur dan dilindungi oleh hukum maka sudah semestinya pemegang HPL tersebut berwenang untuk menggunakan tanah itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya. Bahkan

harus diberi makna bahwa pemegang HPL tersebut berwenang pula untuk menuntut agar pihak lain menghormati haknya itu, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap gangguan di dalam ia memanfaatkan haknya itu.

- c. menyerahkan bagian-bagian tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang telah ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 sesuai dengan peraturan perundangan Agraria yang berlaku.<sup>3</sup>

Dalam hal ini pemegang HPL, selain berwenang untuk menggunakan tanah HPL itu untuk keperluan pelaksanaan usahanya, ia berwenang pula untuk menyerahkan bagian-bagian dari tanah HPL itu kepada pihak ketiga dengan persyaratan-persyaratan tertentu, baik mengenai peruntukan, penggunaan maupun mengenai jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan, dilakukan oleh pejabat-pejabat. Bagian-bagian tanah HPL tersebut dapat diberikan kepada pihak lain dengan Hak Milik (HM), HGB atau Hak Pakai (HP).

#### **PEMBEBANAN HAK BUKAN MERUPAKAN PERALIHAN HAK**

Setelah pihak ketiga selaku mitra mengajukan permohonan HGB diatas tanah HPL yang dikuasai oleh BUMN/Instansi kepada Pejabat yang berwenang, dalam hal ini adalah Kepala Badan Pertanahan Nasional, dan permohonan tersebut mendapat persetujuan dari Pejabat terkait, maka timbulah permasalahan-permasalahan hukum mengenai status HGB yang berada diatas tanah HPL tersebut.

Dengan dikabulkannya permohonan HGB diatas tanah HPL, maka pihak Investor, sesuai dengan hak-hak yang ada padanya selaku pemegang HGB, dapat mendirikan dan menggunakan bangunan diatas tanah HPL tadi untuk keperluan usahanya. Akan tetapi timbulah pertanyaan terhadap peristiwa hukum yang terjadi tadi, apakah dengan dikabulkannya permohonan HGB diatas tanah HPL tersebut telah terjadi peralihan hak atas tanah atau semata-mata hanya terjadi pembebanan hak atas tanah HPL yang dalam penguasaan Instansi/BUMN terkait.

Dimiyati Hartono Dalam rangka memberikan pertimbangan hukum atas permasalahan hukum yang dihadapi oleh PT Mustika Lodan selaku Investor berpendapat bahwa :

Pihak ketiga pada hakekatnya bukan membeli atau meminta peralihan hak atas tanah dan bangunan dari Instansi/BUMN melainkan hanya memperoleh hak untuk memanfaatkan tanah dan bangunan tersebut selama jangka waktu BOT (Built, Operate and Transfer) dan diperoleh atas dasar PKSO (Perjanjian Kerjasama Operasi).

---

<sup>3</sup>*Ibid*

Selanjutnya, dengan dasar Pasal 3, Pasal 5 dan Pasal 10 Permendagri No. 1 Tahun 1977 Dimiyati Hartono berpendapat bahwa meskipun pasal 3 ayat 1 Permendagri No. 1 Tahun 1977 hanya mensyaratkan adanya perjanjian tertulis saja untuk penyerahan penggunaan tanah sehingga dalam hal ini secara implisit perjanjian tertulis dimaksud meliputi juga perjanjian jual beli, namun mengingat yang menjadi alas hak dari HGB adalah HPL, yang secara eksplisit merupakan hak publik maka pasal 3 tersebut dibatasi oleh pasal 5 dan pasal 10 yang menyebutkan bahwa setelah jangka waktu Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 7 berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang Hak Pengelolaan yang bersangkutan.

Secara yuridis formil terdapat perbedaan antara perjanjian yang didasarkan pada PKSO/BOT dengan Perjanjian Jual Beli (PJB) Apabila penggunaan bagian-bagian tanah HPL dalam bentuk PKSO/BOT maka tidak menimbulkan konsekuensi hukum adanya peralihan hak terhadap status HPL yang dalam hal ini hanya dapat diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga, Instansi dan atau Badan Badan Hukum Pemerintah yang bersifat eksklusif. Sebaliknya apabila dasar pemberian HGB diatas HPL adalah Jual Beli maka akan berlaku pasal 1457 KUHPerdara yang berbunyi “Jual Beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan” sehingga disini terdapat adanya unsur peralihan hak.<sup>4</sup>

**Pasal 5 Permendagri No. 1 Tahun 1977 menyebutkan bahwa :**

*“Hubungan hukum antara Lembaga, Instansi dan/atau Badan-badan Hukum milik Pemerintah pemegang hak pengelolaan, yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk di dalam bidang pengembangan pemukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah hak pengelolaan yang telah diberikan kepadanya. tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 Peraturan ini pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat”.*

**Sedangkan Pasal 10 Permendagri No. 1 Tahun 1977 menyebutkan bahwa :**

Setelah jangka waktu hak guna bangunan atau hak pakai yang diberikan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 7 berakhir, maka tanah yang bersangkutan kembali dalam penguasaan sepenuhnya dari pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.

Hubungan hukum antara pemegang HPL dengan bidang tanah yang diberikan kepada pihak ketiga, tidak menjadi hapus, dan bidang tanah yang bersangkutan tetap merupakan bagian dari tanah HPL dengan didaftarkan dan berlangsungnya hak atas tanah yang membebaninya (pasal 8 jo Pasal 5 Permendagri No. 1 Tahun 1977) Dengan demikian, maka setelah jangka waktu hak atas tanah yang diberikan berakhir, bidang tanah yang bersangkutan bukan

---

<sup>4</sup>Dimiyati Hartono, Pendapat Hukum atas masalah PT. Mustika Lodan, (2009 (bahan tidak dipublikasikan)

menjadi tanah Negara yang bebas, melainkan kembali dalam penguasaan penuh pemegang HPL, sebagai tanah HPL.<sup>5</sup>

Dengan kembalinya tanah yang dipergunakan oleh investor, kepada pemegang HPL (instansi/BUMN/BUMD), pada saat berakhirnya perjanjian penggunaan tanah antara Pemegang HPL dengan Pemegang HGB diatas HPL, maka jelaslah disini bahwa dalam peristiwa hukum ini tidak terjadi peralihan hak tetapi hanya merupakan pembebanan hak dimana hak semacam ini dapat dikategorikan sebagai sewa tanah dengan berjangka waktu panjang.

Sebagaimana yang disimpulkan oleh Dimiyati Hartono bahwa HGB diatas HPL adalah hak untuk memanfaatkan tanah dan/atau asset instansi /BUMN/BUMD, sehingga termasuk pembebanan hak, bukan pemberian hak (hak semacam ini dapat dikategorikan sebagai sewa tanah dengan berjangka waktu panjang).<sup>6</sup>

Pendapat hukum di atas sejalan dengan kesimpulan Prof. Ny. Arie S Hutagalung, SH, MLI, setelah meneliti Perjanjian Penggunaan Tanah Industri (PPTI) HGB di atas HPL PT.Kawasan Berikat Nusantara (Persero) beliau sampaikan bahwa pemberian HGB di atas HPL tidak ada peralihan hak atas tanah dari pemegang HPL kepada pemegang HGB. Sedangkan dalam penjualan tanah terdapat peralihan hak atas tanah dari penjual kepada pembeli secara keseluruhan peraturan perundang-undangan yang mengatur HGB di atas Tanah Negara berlaku juga untuk tanah HGB di atas HPL. Namun, terdapat perbedaan dalam hal perlunya persetujuan pemegang HPL apabila HGB di atas HPL akan diperpanjang atau diperbarui, digunakan sebagai jaminan hutang atau dialihkan kepada pihak ketiga.<sup>7</sup>

Sebenarnya jauh sebelum adanya pendapat di atas yang mengkategorikan HGB diatas HPL sebagai sewa tanah dengan berjangka waktu panjang, PP No. 22 Tahun 1986 telah lebih dulu menyatakan bahwa HGB di atas HPL pada hakekatnya adalah merupakan sewa tanah.

Beberapa pasal yang mengatur wilayah kawasan berikat :

Pasal 3

1. Penetapan suatu wilayah sebagai Kawasan Berikat (Bonded Zone) dan setiap perubahannya, termasuk perluasannya, ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
2. Batas-batas Kawasan Berikat (Bonded Zone) sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan secara jelas dalam Keputusan Prsiden.

Penjelasan pasal 3

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Karena Kawasan Berikat (Bonded Zone) merupakan wilayah yang terbatas di dalam daerah pabean, maka diperlukan batas-batas yang jelas dan dapat

---

<sup>5</sup>Boedi Harsono, *Op. Cit.*

<sup>6</sup>Dimiyati Hartono, *Op. Cit.*

<sup>7</sup>Arie S Hutagalung, *Op. Cit.*

diketahui secara umum serta mudah diawasi secara administratif maupun secara fisik.

#### Pasal 4

Kawasan yang ditunjuk dan ditetapkan sebagai Kawasan Berikat (Bonded Zone) berdasarkan ketentuan Pasal 3, setelah dibebaskan dari hak-hak pihak lain, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan oleh Menteri Dalam Negeri, atau pejabat lain yang ditunjuk.

#### Penjelasan pasal 4

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, hak yang dapat dilimpahkan adalah hak pengelolaan, hak guna bangunan, atau hak pakai.

#### Pasal 5

Pengusahaan Kawasan Berikat (Bonded Zone) diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara berbentuk Persero yang khusus dibentuk untuk maksud tersebut.

#### Penjelasan pasal 5

Penunjukan Badan Usaha Milik Negara sebagai penyelenggara/pengusaha Kawasan Berikat (Bonded Zone) adalah berkaitan dengan perlakuan khusus dibidang kepabeanan yang sesungguhnya menjadi tugas dari instansi Pemerintah. Dalam kedudukan sebagai salah satu aparat Pemerintah, maka secara tidak langsung badan ini diberi wewenang juga untuk menjalankan tugas pemerintahan, yaitu selain pengawasan di bidang kepabeanan juga izin-izin lainnya dalam rangka kegiatan di dalam Kawasan Berikat (Bonded Zone).

Sebab itulah susunan modal yang selanjutnya menentukan hak suara di dalam Persero ini mempunyai arti yang penting bagi terlaksananya fungsi-fungsi pemerintahan yang terikat dalam kegiatan Kawasan Berikat (Bonded Zone) dimaksud.

#### Pasal 8

1. Tanah yang digunakan sebagai lokasi usaha perusahaan pengolahan disewa dari Pengusaha Kawasan Berikat (Bonded Zone)
2. Hak sewa yang berhubungan dengan tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dijadikan jaminan.

#### Penjelasan pasal 8

Cukup jelas

Dengan menguasai HPL yang ada padanya, Pengusaha Kawasan Berikat, sesuai Permendagri No. 1 Tahun 1977, dapat mengusulkan kepada Pemerintah untuk memberikan HGB atau Hak Pakai kepada Investor yang didahului dengan adanya perjanjian penggunaan tanah dengan pihak ketiga selaku Investor (dalam PP No. 22 Tahun 1986 disebut dengan Pengusaha Pengolahan) yang akan melakukan usahanya di dalam Kawasan Berikat, dimana dalam perjanjian

penggunaan tanah tadi antara lain disepakati besaran biaya penggunaan tanah tersebut. Dengan lain perkataan dapat dinyatakan bahwa hubungan hukum antara Pengusaha Kawasan Berikat disatu pihak dengan Investor dilain pihak adalah perjanjian penggunaan tanah yang identik perjanjian sewa menyewa dengan pemberian HGB atau Hak Pakai di atas HPL, sehingga perjanjian penggunaan tanah tersebut tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku yang mengatur mengenai persewaan tanah.

Bila disandingkan antara ketentuan yang mengatur tentang persewaan sebagaimana diatur dalam pasal 1548 hingga 1587 KUH Perdata dengan pembebanan HGB di atas HPL memiliki persamaan sebagai berikut :

No	Persewaan	HGB di atas HPL
1.	Pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak lainnya kenikmatan, selama suatu waktu tertentu, dengan pembayaran suatu harga, yang oleh pihak tersebut disanggupi pembayarannya.	Pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan hak tanahnya untuk dinikmati selama waktu tertentu dengan membayar sesuatu harga yang ditentukan dan disetujui kedua belah pihak.
2.	Memelihara barang yang disewa sedemikian hingga barang itu dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksudkan	Memelihara tanah yang sudah diberikan haknya kepadanya untuk keperluan tertentu.
3.	Membayar harga sewa pada waktu yang telah ditentukan.	Membayar sejumlah uang yang ditentukan dan disetujui kedua belah pihak.
4.	Jika sewa dibuat dengan tulisan, maka sewa itu berakhir demi hukum, apabila waktu yang ditentukan telah lampau, tanpa diperlukan sesuatu pemberhentian untuk itu.	Jika batas waktu HGB berakhir, maka harus menyerahkan hak atas tanah kepada pemegang HPL

### DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Arie S Hutagalung dan Oloan Sitorus.2001. *Seputar Hak Pengelolaan*. Yogyakarta : STPPN Press.
- Lutfi Djoko D. 2016. *30 Tahun Kemudian Catatan Seorang Karyawan BUMN*. Depok : Indie Publishing.
- H. Wira Franciska. 2016. *Kepastiang Hukum Pemegang HGB di atas HPL*. Bandung : Alfabeta.
- Ramli Zein. 1995. *Hak Pengelolaan dalam sistim UUPA*. Jakarta : PT. Renika Cipta.

### **Pendapat Hukum**

Pendapat Hukum sesuai permintaan Direktur Utama PT. Mustika Lodan tanggal 14 Oktober 1999.

Pendapat Hukum sesuai surat permintaan Direktur Utama PT. KBN (Persero) No. 254/SBA-DRT.1.1/12/2006 tanggal 20 Desember 2006.

Pendapat Hukum No. 009/AHP-A/XII/08 tanggal 31 Desember 2008.

### **Peraturan Perundangan**

Undang-undang Dasar RI 1945 Pasal 33.

Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1986 Tentang Kawasan Berikat (Bonded Zone).

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 Tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

## **PENGECUALIAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 1999 TERHADAP KEWENANGAN PENGADILAN NEGERI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ARBITRASE**

**Ira Apriyanti**

Lembaga arbitrase,<sup>1</sup> baik yang berjenis institusional<sup>2</sup> maupun ad-hoc<sup>3</sup>, memiliki kewenangan mutlak dalam menyelesaikan sengketa arbitrase. Hal ini tercermin dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa yang mengatur mengenai keabsolutan lembaga arbitrase sebagai lembaga yang berwenang dalam menyelesaikan kasus sengketa arbitrase, yang berbunyi:

*“Undang-undang ini mengatur penyelesaian sengketa atau beda pendapat antar para pihak dalam suatu hubungan hukum tertentu yang telah mengadakan perjanjian arbitrase yang secara tegas menyatakan bahwa semua sengketa atau beda pendapat yang timbul atau yang mungkin timbul dari hubungan hukum tersebut akan diselesaikan dengan cara arbitrase atau melalui alternative penyelesaian sengketa.”*

Pasal tersebut secara tersirat menyampaikan bahwa satu-satunya lembaga yang berwenang dalam menangani masalah terkait penyelesaian sengketa arbitrase mulai dari pemeriksaan hingga memberikan putusan hanya menjadi kewenangan lembaga arbitrase. Ketentuan tersebut ditegaskan juga melalui Pasal 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dimana Pengadilan Negeri tidak memiliki wewenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase. Artinya, mulai dari proses awal hingga putusan akhir menjadi kewenangan lembaga arbitrase sebagai pihak yang menangani sengketa arbitrase. Selain itu juga diperkuat mengenai kewenangan lembaga arbitrase dan ketiadaan kewenangan Pengadilan Negeri dalam penyelesaian sengketa arbitrase yakni pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dimana Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang ditetapkan melalui arbitrase, kecuali dalam hal-hal tertentu yang ditetapkan

---

<sup>1</sup> Lembaga Arbitrase dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 didefinisikan sebagai badan yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa untuk memberikan putusan mengenai sengketa tertentu; lembaga tersebut juga dapat memberikan pendapat yang mengikat mengenai suatu hubungan hukum tertentu dalam hal belum timbul sengketa.

<sup>2</sup> Arbitrase yang sifatnya permanen dan melembaga, yaitu suatu organisasi tertentu yang menyediakan jasa administrasi yang meliputi pengawasan terhadap proses arbitrase. (Pasal 1 ayat (8) jo Pasal 34 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa)

<sup>3</sup> Badan arbitrase yang tidak permanen dan bersifat sementara atau temporer, dibentuk khusus untuk menyelesaikan perselisihan tertentu sesuai kebutuhan saat itu dan setelah selesai tugasnya maka badan ini bubar. (Pasal 6 ayat (9) jo Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

dalam Undang-Undang ini.<sup>4</sup> Berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang dalam memberikan putusan maupun memberikan upaya hukum yang dapat mengganggu kepastian hukum dan keadilan putusan arbitrase. Pengaturan mengenai tiadanya wewenang Pengadilan Negeri dalam menyelesaikan kasus sengketa arbitrase sesuai dengan Pasal 134 HIR yang berbunyi:

*“Jika perselisihan itu adalah suatu perkara yang tiada masuk kuasa Pengadilan Negeri, maka pada tiap-tiap waktu dalam pemeriksaan perkara itu, boleh diminta supaya hakim menerangkan dirinya tidak berkuasa dan hakim itu pun wajib pula menerangkan karena jabatannya ia tidak berkuasa untuk perkara itu.”<sup>5</sup>*

Berdasarkan pasal-pasala *quo* yang telah disebutkan di atas yang memperkuat kewenangan lembaga arbitrase sebagai satu-satunya lembaga yang menyelesaikan sengketa arbitrase, namun dalam praktiknya ada beberapa kasus yang penyelesaian sengketanya memiliki klausula arbitrase diselesaikan oleh Pengadilan Negeri seperti misalnya dalam kasus yang terjadi antara Pertamina Hulu Energi Raja Tempiral (PHE) dengan PT Golden Spike Energy Indonesia (GSEI) yang diselesaikan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Selain itu juga ada kasus sengketa antara PT Berkah Karya Bersama dengan Siti Hardiyani Rukmana (Tutut) dalam sengketa TPI yang memenangkan kubu Tutut. Berdasarkan kasus di atas, ada hal menarik yang dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 ini mengenai pengecualian lain yang diberikan terhadap kewenangan Pengadilan Negeri dalam menyelesaikan sengketa kasus arbitrase. Pengecualian tersebut tercantum dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang *a quo* yang berbunyi,

*“Pengadilan Negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitase, kecuali dalam hal-hal tertentu yang ditetapkan dalam Undang-undang ini.”*

Pengecualian atau hal-hal tertentu yang ada di dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tercantum dalam ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini. Adapun hal-hal tertentu yang menjadi pengecualian terhadap kewenangan Pengadilan Negeri dalam menyelesaikan kasus sengketa yaitu:

#### **1. Kewenangan Pengadilan Negeri Jika Tidak Terjadi Kesepakatan dalam Pengangkatan Arbiter.**

Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, apabila pemilihan arbiter dalam perjanjian arbitrase tidak terjadi kesepakatan, atau tidak ada ketentuan mengenai pengangkatan arbiter, maka hal ini menjadi kewenangan Ketua Pengadilan Negeri untuk menunjuk arbiter atau majelis arbitrase. Pada arbitrase ad-hoc, jika tidak terjadi kesepakatan dalam penunjukan seorang atau beberapa arbiter, maka para pihak dapat mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri untuk menunjuk seorang arbiter atau lebih untuk menyelesaikan sengketa para pihak. Dalam ketentuan ini, Pengadilan

---

<sup>4</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872.

<sup>5</sup> Herziene Inlandsch Reglement (HIR), Pasal 134.

Negeri memiliki wewenang dalam memutuskan siapa arbiter atau majelis arbitrase yang akan menyelesaikan sengketa jika para pihak tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai arbiter yang akan ditunjuk.<sup>6</sup>

## **2. Kewenangan Pengadilan Negeri dalam Pemilihan Arbiter Tunggal.**

Kewenangan ini muncul jika ada kesepakatan antara para pihak bahwa sengketa yang timbul akan diperiksa dan diputus oleh arbiter tunggal. Usulan tersebut harus dicantumkan oleh Pemohon dari masing-masing pihak baik melalui surat tercatat, telegram, teleks, faksimili, *e-mail*, atau dengan buku. Jika dalam 14 (empat belas) hari setelah Termohon menerima usulan Pemohon belum dapat menentukan siapa arbiter tunggal, maka Ketua Pengadilan Negeri dapat mengangkat arbiter tunggal berdasarkan daftar nama yang disampaikan oleh para pihak maupun yang diperoleh dari organisasi atau lembaga arbitrase dengan memperhatikan baik rekomendasi maupun keberatan yang diajukan oleh para pihak terhadap orang yang bersangkutan.<sup>7</sup>

## **3. Kewenangan Pengadilan Negeri Menunjuk Arbiter.**

Ketentuan mengenai pengangkatan arbiter oleh para pihak diatur dalam Pasal 15 dalam Undang-Undang ini. Para arbiter yang ditunjuk mempunyai kewenangan untuk menunjuk arbiter lain atau biasa disebut sebagai arbiter ketiga yang ditunjuk sebagai Ketua Majelis Arbitrase. Jika dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari tidak dilakukan pengangkatan, maka Ketua Pengadilan Negeri memiliki wewenang mengangkat arbiter ketiga. Terhadap pengangkatan tersebut tidak dapat diajukan upaya pembatalan oleh para pihak. Namun arbiter yang diangkat atau ditunjuk dapat menerima atau menolak penunjukan atau pengangkatan tersebut sebagaimana yang diatur dalam Pasal 16. Arbiter harus melakukan konfirmasi apakah ia menerima atau menolak diberitahukan secara tertulis dalam jangka waktu selama 14 (empat belas) hari kepada para pihak sejak tanggal penunjukan atau pengangkatan arbiter. Arbiter yang menerima pengangkatan, tidak dapat mengundurkan diri tanpa persetujuan dari para pihak kecuali apabila para pihak setuju akan penarikan diri oleh arbiter. Apabila para pihak menyetujui permohonan penarikan diri arbiter, maka hal ini berdampak terhadap pembebasan tugasnya sebagai arbiter. Penetapan pembebasan ini dilakukan oleh Pengadilan Negeri. Namun jika tidak maka arbiter tidak diperkenankan untuk menarik diri terhadap tugasnya dalam menyelesaikan sengketa arbitrase sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 *a quo*.

## **4. Kewenangan Pengadilan Negeri Terhadap Penarikan Diri Arbiter yang Telah Ditunjuk.**

Seperti yang telah dijelaskan dalam poin 3, Ketua Pengadilan Negeri memiliki wewenang terhadap pembebasan tugas arbiter jika permohonan penarikan diri yang disampaikan oleh arbiter tidak disetujui oleh para pihak,

---

<sup>6</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872, Pasal 14.

<sup>7</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872, Pasal 14.

maka disini terdapat andil dari Pengadilan Negeri dalam memutus pembebasan tugas arbiter terhadap kasus sengketa arbitrase yang akan ia selesaikan.

#### **5. Kewenangan Pengadilan Negeri Terhadap Hak Ingkar Arbiter.**

Pengadilan Negeri memiliki wewenang dalam tuntutan mengenai hak ingkar. Yang dimaksud dengan hak ingkar disini adalah tuntutan ingkar yang ditujukan terhadap arbiter jika terdapat cukup alasan dan cukup bukti otentik yang menimbulkan keraguan bahwa arbiter akan melakukan tugasnya tidak secara bebas dan akan berpihak dalam mengambil putusan. Hak ingkar ini diajukan oleh salah satu pihak jika ada indikasi yang membuktikan adanya hubungan kekeluargaan, keuangan, ataupun pekerjaan dengan salah satu pihak atau kuasanya.<sup>8</sup> Salah satu pihak yang berkeberatan dapat mengajukan tuntutan ingkar kepada Pengadilan Negeri yang bersangkutan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak pengangkatan. (Pasal 24 ayat (3)). Apabila hal-hal yang dapat membuat seseorang mengajukan tuntutan ingkar itu diketahui kemudian maka salah satu pihak dapat mengajukan tuntutan ingkar dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak diketahuinya hal tersebut. (Pasal 24 ayat (4)). Tuntutan ingkar yang diajukan harus dibuat secara tertulis yang ditujukan kepada pihak lain dan arbiter yang bersangkutan dengan menyebutkan alasan tuntutannya. (Pasal 24 ayat (5)). Jika tuntutan ingkar yang diajukan ditolak oleh pihak lain dan arbiter yang bersangkutan tidak berkenan untuk mengundurkan diri, maka pihak yang berkepentingan dapat mengajukan tuntutan kepada Ketua Pengadilan Negeri, dimanasifat putusannya tidak dapat diajukan perlawanan dan mengikat kedua belah pihak. (Pasal 25 ayat (1)). Namun jika Ketua Pengadilan Negeri menolak tuntutan ingkar, maka arbiter dapat tetap melanjutkan tugasnya. (Pasal 25 ayat (3)).

#### **6. Kewenangan Pengadilan Negeri Dalam Menerima Pendaftaran Putusan Arbitrase.**

Pengadilan Negeri memiliki wewenang untuk menerima putusan arbitrase untuk kemudian dilaksanakan eksekusi. Sejak tanggal putusan diucapkan, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, lembar asli atau Salinan otentik putusan arbitrase diserahkan dan didaftarkan oleh arbiter atau kuasanya kepada Panitera Pengadilan Negeri. Ketua Pengadilan Negeri memeriksa terlebih dahulu putusan tersebut untuk melihat apakah putusan arbitra setelah memenuhi ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, dan juga apakah putusan tersebut tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. (Pasal 62 ayat (2)). Jika putusan arbitrase tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Ketua Pengadilan Negeri berhak menolak permohonan pelaksanaan eksekusi. Terhadap putusan Ketua Pengadilan Negeri mengenai hal ini tidak terbuka terhadap upaya hukum apa pun (Pasal 62 ayat (3)).

---

<sup>8</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872, Pasal 22.

## **7. Kewenangan Pengadilan Negeri Dalam Pelaksanaan Putusan Arbitrase.**

Pengadilan Negeri memiliki peran dalam sengketa arbitrase yakni dalam hal pelaksanaan putusan. Pasal 61 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 mengatur mengenai pelaksanaan putusan yang dilakukan oleh instansi yang berwenang melaksanakan putusan arbitrase yaitu Pengadilan Negeri. Sedang pejabat yang bertindak memerintahkan dan memimpin eksekusi adalah Ketua Pengadilan Negeri. Pasal 59 ayat (3) UU Kekuasaan Kehakiman mengatur mengenai pelaksanaan putusan arbitrase. Pasal 59 ayat (3) menyebutkan: “Dalam hal para pihak tidak melaksanakan putusan arbitrase secara sukarela, putusan dilaksanakan berdasarkan perintah Ketua Pengadilan Negeri atas permohonan salah satu pihak yang bersengketa”<sup>9</sup> Ketua Pengadilan Negeri harus perlu memeriksa dahulu apakah putusan arbitrase telah memenuhi criteria sebelum melakukan pelaksanaan, seperti yang diatur sebagai berikut:

- 1) Para pihak menyetujui bahwa sengketa di antara mereka akan diselesaikan melalui arbitrase;
- 2) Persetujuan untuk menyelesaikan sengketa melalui arbitrase dimuat dalam suatu dokumen yang ditandatangani para pihak;
- 3) Sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanya sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan;
- 4) Sengketa lain yang dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah yang tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum<sup>10</sup>

Pasal 62 UU Arbitrase, memberikan perintah kepada Pengadilan Negeri untuk melaksanakan eksekusi, ayat (1) mengatakan: Perintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 diberikan dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari setelah permohonan eksekusi didaftarkan kepada Panitera Pengadilan Negeri. Di ayat (2) intinya Ketua Pengadilan Negeri memeriksa lebih dahulu apakah putusan arbitrase ini sesuai dengan klausula arbitrase (Pasal 4) dan mengenai ruang lingkup arbitrase (Pasal 5), serta tidak bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. Ketua Pengadilan Negeri yang menemukan hal-hal putusan tersebut tidak memenuhi ketentuan yang ditentukan dalam Pasal 62 ayat (2), maka menurut Pasal 62 ayat (3) UU Arbitrase, Ketua Pengadilan Negeri berhak untuk menolak eksekusi dari putusan tersebut dan terhadap putusan Ketua Pengadilan Negeri tersebut tidak terbuka upaya hukum apapun. Perlu diperhatikan Pasal 62 ayat (4) Ketua Pengadilan Negeri tidak diberikan kewenangan untuk memeriksa alasan atau pertimbangan dari putusan arbitrase karena alasan dari suatu penolakan lebih mengacu kepada prosedural. Tidak diperiksanya alasan atau pertimbangan putusan arbitrase oleh Ketua Pengadilan Negeri agar putusan arbitrase tersebut benar-benar mandiri, final dan mengikat. Pasal 63 menyatakan: “Perintah Ketua Pengadilan Negeri ditulis dalam lembar asli dan salinan otentik putusan arbitrase yang dikeluarkan.” Dalam praktek hal

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 31.

<sup>10</sup> Satrio Wicaksono Adi dan Pujiyono, *Problematisa Kewenangan Pengadilan Negeri Menjatuhkan Putusan Dalam Sengketa Bisnis Yang Mempunyai Klausula Arbitrase*, (Surakarta: Privat Law Vol. V No 1), hal. 135.

ini dilaksanakan dengan pembubuhan dari kata-kata “*fiat eksekusi*” disertai dengan tanda tangan dari Ketua Pengadilan Negeri.<sup>11</sup>

### **8. Kewenangan Pengadilan Negeri Dalam Pembatalan Putusan Arbitrase.**

Pembatalan putusan arbitrase dianalogikan sebagai “upaya hukum” yang dapat diajukan oleh pihak yang merasa dirugikan untuk meminta Pengadilan Negeri agar suatu putusan arbitrase dibatalkan, baik terhadap sebagian atau seluruh isi putusan.<sup>12</sup> Permintaan pembatalan putusan arbitrase yang pertama diatur dalam Pasal 643 Rv. Beberapa yang dibahas berhubungan dengan pembatalan arbitrase. Salah satunya syarat formal permohonan pembatalan antara lain sebagai berikut:

1. Putusan tidak dapat dimintakan banding, dengan kata lain upaya banding mematkan upaya pembatalan. Apabila putusan telah disbanding maka tidak dapat dilawan dengan upaya pembatalan;
2. Tenggang waktu permohonan pembatalan diajukan dalam jangka waktu 6 bulan sejak putusan diberitahukan kepada para pihak;
3. Pasal 645 Rv, tuntutan atau perlawanan baru terbuka setelah ada perintah eksekusi dari Ketua Pengadilan Negeri.

Pasal 70 UU Arbitrase mengatur secara lebih jelas mengenai pembatalan putusan arbitrase. Pasal tersebut menyatakan bahwa terhadap putusan arbitrase para pihak dapat mengajukan permohonan pembatalan, jika putusan tersebut diduga mengandung unsur-unsur antara lain sebagai berikut:

- a. Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu;
- b. Setelah putusan diambil ditemukan dokumen yang bersifat menentukan, yang disembunyikan oleh pihak lawan; atau
- c. Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.

Selanjutnya untuk prosedur pengajuan permohonan pembatalan diatur dalam Pasal 72 yang mengatakan bahwa:

- 1) Permohonan pembatalan putusan arbitrase harus diajukan kepada Ketua Pengadilan Negeri;
- 2) Apabila permohonan sebagaimana ayat (1) dikabulkan, Ketua Pengadilan Negeri menentukan lebih lanjut akibat pembatalan seluruhnya atau sebagian putusan arbitrase;
- 3) Putusan atas permohonan pembatalan ditetapkan oleh Ketua Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan sebagaimana ayat (1) diterima;
- 4) Terhadap putusan Pengadilan Negeri dapat diajukan permohonan banding ke Mahkamah Agung yang memutus pada tingkat pertama dan terakhir;
- 5) Mahkamah Agung mempertimbangkan serta memutuskan permohonan banding sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dalam waktu paling lama

---

<sup>11</sup>Sudargo Gautama, *Undang-Undang Arbitrase Baru*, (Bandung: Alumni, 1999), hal 128-130.

<sup>12</sup>*Ibid*, 107.

30 (tiga puluh) hari setelah permohonan banding tersebut diterima oleh Mahkamah Agung.<sup>13</sup>

Ketua Pengadilan Negeri mempunyai waktu selama 30 hari untuk memberikan putusannya terhadap pembatalan putusan setelah pengajuan pembatalan oleh pihak yang merasa dirugikan. Akan tetapi, fungsi dan kewenangan Pengadilan Negeri dalam memeriksa hanya sekedar meneliti fakta tentang benar atau tidak alasan-alasan yang melanggar Pasal 70 UU Arbitrase. Apabila tidak terbukti melanggar, maka permohonan pembatalan putusan ditolak. Namun apabila terbukti melanggar, permohonan dikabulkan dan ditindak lanjuti. Permohonan pembatalan jika dikabulkan, Ketua Pengadilan Negeri menentukan lebih lanjut akibat pembatalan seluruhnya atau sebagian putusan arbitrase. Hal ini sesuai dengan penjelasan Pasal 71 ayat (2), bahwa Ketua Pengadilan Negeri diberi wewenang untuk memeriksa tuntutan pembatalan putusan arbitrase jika diminta oleh para pihak, dan mengatur akibat dari pembatalan seluruhnya atau sebagian dari putusan arbitrase tersebut. Dan Ketua Pengadilan Negeri dapat memutuskan bahwa setelah diucapkannya kata pembatalan, maka arbiter yang sama atau arbiter yang lain akan memeriksa kembali sengketa bersangkutan atau menentukan bahwa suatu sengketa tidak mungkin.<sup>14</sup>

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Gautama, Sudargo. *Undang-Undang Arbitrase Baru*. Bandung: Alumni, 1999.

### Jurnal

Satrio Wicaksono Adi dan Pujiyono. *Problematika Kewenangan Pengadilan Negeri Menjatuhkan Putusan Dalam Sengketa Bisnis Yang Mempunyai Klausula Arbitrase*. Surakarta: Privat Law Vol. V No 1.

### Peraturan Perundang-Undangan

Herziene Inlandsch Reglement (HIR).

Indonesia. UU No. 30 Tahun 1999. Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. LN Nomor 138 Tahun 1999. TLN Nomor 3872.

---

<sup>13</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872, Pasal 70.

<sup>14</sup> Indonesia, UU No. 30 Tahun 1999, Undang-Undang Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, LN Nomor 138 Tahun 1999, TLN Nomor 3872, Penjelasan Pasal 71.

**PENDAFTARAN TANAH WAKAF UNTUK TANAH MILIK ADAT  
YANG BELUM TERDAFTAR BERDASARKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG WAKAF**

**Fahrul Fauzi**

**ABSTRAK**

Perkembangan wakaf di Indonesia sejalan dengan perkembangan penyebaran Islam. Peraturan perundang-undangan tentang wakaf pun bermunculan sejak masa penjajahan pemerintahan Belanda dan terus berkembang hingga saat ini. Wakaf di Indonesia sebelum munculnya Undang-Undang Wakaf identik dengan wakaf benda tak bergerak berupa tanah atau bangunan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, tanah wakaf menjadi salah satu objek pendaftaran tanah sehingga pelaksanaan wakaf tanah harus didaftarkan. Meskipun kenyataannya saat ini masih banyak tanah-tanah yang belum didaftarkan salah satunya adalah tanah milik adat. Sehingga munculah sebuah permasalahan yaitu bagaimana mendaftarkan tanah wakaf yang berasal dari tanah milik adat yang belum didaftarkan. Tulisan ini akan menguraikan mengenai wakaf secara umum dan secara khusus pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf untuk tanah milik adat yang belum terdaftar.

Kata Kunci: Wakaf, Wakaf Tanah, Pendaftaran Tanah

**ABSTRACT**

*The development of waqf in Indonesia is in line with the development of the spread of Islam. Legislation regarding waqf has emerged since the Dutch colonial period and continues to grow until now. Waqf in Indonesia before the advent of the Waqf Act was identical to the endowment of immovable objects in the form of land or buildings. Based on the Government Regulation on Land Registration, wakaf land is one of the objects of land registration, so the implementation of endowment of the land must be registered. Despite the fact that at present there are still many lands that have not been registered, one of which is customary land. So a problem arises, namely how to register waqf land that comes from customary land that has not been registered yet. This paper will describe the waqf in general and specifically the registration of endowment for customary land that has not been registered.*

*Keyword(s): Waqf, Endowments, Land Registration.*

**A. PENDAHULUAN**

**Latar Belakang**

Keberadaan wakaf di Indonesia dapat dikatakan sangat strategis. Disamping sebagai salah satu aspek ajaran islam yang berdimensi spriritual, wakaf juga merupakan ajaran yang menekankan pentingnya menjunjung kesejahteraan ekonomi dan kesejahteraan umat. Dalam jangkauan yang lebih luas, kehadiran wakaf dapat pula dirasakan manfaatnya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat di bidang ekonomi, terlebih lagi apabila wakaf dikelola dengan manajemen yang profesional. Wakaf juga merupakan lembaga yang dianjurkan oleh ajaran Islam, dimana dapat digunakan oleh seseorang sebagai

sarana penyaluran rezeki yang telah diberikan oleh Allah swt kepadanya. Perkembangan wakaf di Indonesia sejalan dengan perkembangan penyebaran Islam. Pada awal-awal penyebaran islam, wakaf dalam hal ini adalah wakaf benda tak bergerak (tanah dan bangunan) digunakan untuk pendirian masjid, pesantren, madrasah, dan rumah sakit. Hal ini sangat membantu para *da'i* saat itu untuk menyerukan ajaran Islam.

Pada zaman pra kemerdekaan, peraturan perundang-undangan mengenai wakaf diatur dalam surat-surat edaran yang diterbitkan oleh pemerintah Hindia Belanda. Kemudian pada masa penjajahan Jepang, tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur wakaf sehingga ketentuan pada masa Belanda masih berlaku ketika zaman penjajahan Jepang. Pada masa kemerdekaan mulailah dibentuk beberapa ketentuan yang dikeluarkan oleh Departemen Agama mengenai petunjuk wakaf dan prosedurnya. Hingga kemudian muncul Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), pada Bagian XI diatur mengenai hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial. Lebih khusus, Pasal 49 ayat (3) mengatakan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah<sup>1</sup>. Peraturan Pemerintah yang dimaksud UUPA baru dikeluarkan setelah 17 tahun berlakunya UUPA, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Hak Milik<sup>2</sup>.

Sebelum terbentuknya UUPA, di Indonesia dikenal dua macam hukum tanah, yaitu Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat. Dengan diundangkannya UUPA pada tanggal 24 September 1960, maka di Indonesia hanya ada satu macam hukum tanah yang berlaku serentak di seluruh wilayah Indonesia, sebagai perwujudan Wawasan Nusantara di bidang hukum tanah dan selanjutnya hanya ada satu perangkat hak-hak perorangan atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 16 ayat (1) jo. Pasal 53 UUPA dan Pasal 20-51 jo. Pasal 57 UUPA<sup>3</sup>. Oleh karena hukum tanah yang berlaku di Indonesia telah terjadi unifikasi maka untuk menegaskan bahwa tanah hak yang baru tersebut berasal dari konversi hak atas tanah yang lama maka sebutan bagi hak atas tanah yang lama harus (didahului) sebutan '*bekas*', misalnya sebelum konversi hak atas tanahnya adalah Hak Milik Adat, setelah konversi berubah nama menjadi Bekas Hak Milik Adat.

Saat ini di Indonesia, menurut keterangan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional, Sofyan DJalil, Dari total 126 juta bidang tanah di Indonesia, masih ada 82 juta bidang tanah yang belum bersertifikat.<sup>4</sup> Kaitannya dengan wakaf adalah harus kita akui bahwa objek

---

<sup>1</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN No.104 Tahun 1960, Ps. 49.

<sup>2</sup> Mohammad Daud Ali, *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*, cet. 1 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1988), hal. 77-79.

<sup>3</sup> Arie Soekanti H., *et.al., eds., Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria: Asas-Asas Hukum Agraria*, (Depok: s.n., 2012), hal. 68-69.

<sup>4</sup> Selfie Miftahul Jannah, "Berapa Juta Bidang Tanah Belum Bersertifikat? Ini Kata Menteri ATR," <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3823561/berapa-juta-bidang-tanah-belum-bersertifikat-ini-kata-menteri-atr>, diakses 10 Oktober 2019.

wakaf sebelum abad 21 identik dengan tanah dan bangunan. Tanah wakaf pun juga menjadi salah satu objek yang perlu didaftarkan. Realita yang ada saat ini yaitu masih banyaknya tanah-tanah yang belum bersertifikat, termasuk tanah wakaf. Padahal perihal pendaftaran tanah, termasuk tanah wakaf telah diatur sejak munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini lebih dikarenakan tradisi kepercayaan yang berkembang di masyarakat, dimana menurut kacamata agama, wakaf cukup dengan membaca sighthat (ikrar) wakaf seperti *waqafu* (saya telah mewakafkan) atau kata-kata sepadan yang dibarengi dengan niat wakaf secara tegas. Dengan begitu, wakaf dinyatakan sah. Jadi tidak perlu ada sertifikat dan administrasi yang dianggap *ruwet* oleh masyarakat. Akibatnya, tanah wakaf yang tidak bersertifikat itu tidak bisa dikelola secara produktif karena tidak ada legalitasnya, bahkan rawan konflik<sup>5</sup>.

Hal inilah yang mengusik pemikiran penulis untuk menelaah lebih jauh bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah wakaf, khususnya tanah hak milik adat yang belum bersertifikat, adakah perbedaan prosedur maupun persyaratan pendaftaran tanah wakaf antara tanah yang sudah memiliki sertifikat dengan yang belum memiliki sertifikat. Sebelum lebih jauh membahas pelaksanaan wakaf tanah hak milik adat di Indonesia, ada baiknya terlebih dahulu diulas mengenai definisi wakaf dan dalil-dalil yang melandasi adanya wakaf.

### **Tujuan Penulisan**

Tujuan dari penulisan ini adalah meninjau secara singkat pelaksanaan wakaf tanah, lebih khusus mengenai prosedur pendaftaran tanah wakaf untuk tanah milik adat yang belum terdaftar di Indonesia.

## **B. PERIHAL WAKAF**

### **Definisi Wakaf**

Perkataan *waqf*, yang menjadi wakaf dalam bahasa Indonesia, berasal dari kata kerja bahasa Arab '*waqafa*' yang berarti 'menghentikan', 'berdiam di tempat' atau 'menahan sesuatu'. Pengertian 'menghentikan' apabila dihubungkan dengan ilmu baca Al-Quran adalah tata cara menyebut huruf-hurufnya, dari mana dimulai dan dimana harus berhenti. Wakaf dalam arti ini mengandung makna untuk menghentikan bacaan, baik seterusnya maupun untuk mengambil nafas sementara. Pengertian 'berdiam di tempat' dikaitkan dengan *wuquf* yakni berdiam di Padang Arafah pada tanggal 9 Zulhijjah ketika menunaikan ibadah haji. Pengertian yang ketiga, 'menahan sesuatu' dihubungkan dengan harta kekayaan, itulah yang dimaksud dengan wakaf, yaitu menahan sesuatu benda untuk diambil manfaatnya sesuai dengan ajaran islam. Dalam kepastakaan, persamaan dari kata *waqf* adalah *habs*. Keduanya kata benda yang berasal dari kata kerja *waqafa* dan *habasa* yang berarti menghentikan atau menahan<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Abdurrohman Kasdi, "Pergeseran Makna dan Pemberdayaan Wakaf (dari Konsumtif ke Produktif)," Jurnal Zakat dan Wakaf 3 (Juni 2016), hal. 10-11.

<sup>6</sup>*Ibid.* hal. 80.

Dalam literatur yang lain, wakaf yang dalam bahasa arab berasal dari kata *waqofa-yaqifu-waqfan* memiliki arti ragu-ragu, berhenti, memberhentikan, memahami, mencegah, menahan, mengatakan, memperlihatkan, meletakkan, memperhatikan, mengabdikan dan tetap berdiri<sup>7</sup>. Dikutip dari kitab *Ahkamal-Qaqf*, Abdul Wahhab Khallaf mendefinisikan wakaf sebagai menahan sesuatu yang baik *hissi* maupun maknawi. Kata wakaf menurutnya juga digunakan untuk objeknya yakni dalam arti sesuatu yang ditahan<sup>8</sup>. Kemudian dari kitab *Subul as-Salam*, Muhammad Ibn Ismail as-San'any menyebut bahwa wakaf memiliki arti menahan harta yang mungkin diambil manfaatnya tanpa menghabiskan atau merusak bendanya dan digunakan untuk kebaikan<sup>9</sup>.

Jumhur berpendapat bahwa wakaf adalah menahan harta yang memungkinkan diambil manfaatnya, tetap *'ainnya*, dibelanjakan oleh wakif (orang yang mewakafkan hartanya) yang mana harta wakaf tersebut atau hasilnya ditujukan untuk mendekatkan diri kepada Allah. Dengan diwakafkannya itu, harta keluar dari pemilihan wakif dan jadilah harta wakaf tersebut secara hukum milik Allah swt. Bagi wakif terhalang untuk memanfaatkan dan wajib mendermakan hasilnya sesuai tujuan<sup>10</sup>.

Dalam Pasal 215 ayat (1) Kompilasi Hukum Islam (KHI), wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Islam.<sup>11</sup> Sementara itu, dalam Undang-Undang 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (UU Wakaf) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah<sup>12</sup>. Pengertian dalam KHI dan UU Wakaf terdapat sedikit perbedaan, yaitu dalam KHI menyebutkan bahwa wakaf dilakukan untuk selamanya, sedangkan dalam UU Wakaf terdapat pilihan untuk mewakafkan selamanya atau jangka waktu tertentu.

Wakaf memiliki tujuan untuk memanfaatkan harta benda wakaf sesuai dengan fungsinya. Sementara itu, fungsi dari wakaf sendiri adalah mewujudkan

---

<sup>7</sup> Ahmad Warson Munawwir, *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia*, (Yogyakarta: Unit Pengadaan Buku-Buku Ilmiah Keagamaan Pondok Pesantren Al-Munawwir, 1984), hal.1683.

<sup>8</sup> Farida Prihatini, *et. al., eds., Hukum Islam Zakat dan Wakaf Teori dan Prakteknya di Indonesia*, cet. 1 (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 108.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>*Ibid.* hal. 109

<sup>11</sup> Indonesia, *Kompilasi Hukum Islam*, Ps. 215

<sup>12</sup>Indonesia, *Undang-Undang Wakaf*, UU No.41 Tahun 2004, LN No.159 Tahun 2004, Ps.1.

potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum<sup>13</sup>.

### **Dasar Hukum Wakaf**

Dalam Al-Quran istilah wakaf tidak secara jelas dan tegas disebutkan, akan tetapi terdapat beberapa ayat yang memerintahkan manusia untuk berbuat kebaikan kepada masyarakat yang dipandang oleh beberapa ulama sebagai landasan perwakafan. Berikut beberapa ayat Al-Quran yang dijadikan landasan perwakafan

Al-Hajj (22) ayat 77:

*“Hai orang-orang yang beriman! rukuklah, sujudlah, dan sembahlah Tuhanmu dan berbuatlah kebaikan, agar kamu beruntung.”*

An-Nahl (16) ayat 97:

*“Barangsiapa mengerjakan kebajikan, baik laki-laki maupun perempuan dalam keadaan beriman, maka pasti akan Kami berikan kepadanya kehidupan yang baik dan akan Kami beri balasan dengan pahala yang lebih baik dari apa yang telah mereka kerjakan”*

Al-Baqarah (2) ayat 267:

*“Hai orang-orang yang beriman! Infakkanlah sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untukmu. Janganlah kamu memilih yang buruk untuk kamu keluarkan, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memicingkan mata (enggan) terhadapnya. Dan ketahuilah bahwa Allah Mahakaya, Maha Terpuji.”*

Al-Imran (3) ayat 92:

*“Kamu tidak akan memperoleh kebajikan, sebelum kamu menginfakkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa pun yang kamu infakkan, tentang hal itu sungguh, Allah Maha Mengetahui.”<sup>14</sup>*

Selain dari ayat-ayat yang mendorong manusia berbuat baik untuk kebaikan orang lain dengan membelanjakan hartanya tersebut di atas, Juhur Ulama juga memberikan dalil hadits sebagai berikut:

Sunnah Rasulullah SAW dari Abu Hurairah

*“Sesungguhnya Rasulullah SAW bersabda: Apabila anak Adam (manusia) meninggal dunia, maka putuslah amalnya, kecuali tiga perkara, yakni shodaqoh jariyah yang mengalir terus-menerus, ilmu yang bermanfaat, dan anak soleh yang mendokan orangtuanya.” (HR. Muslim)<sup>15</sup>*

Hadits Nabi yang lebih tegas menggambarkan dianjurkannya ibadah wakaf, yaitu perintah Nabi kepada Umar ra untuk mewakafkan tanahnya yang ada di Khaibar atau yang lebih dikenal dengan Hadits Ibn Umar, yang artinya lebih kurang sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Khotibul Umam dan Anggar Sigit Pramukti, eds., *Hukum Islam dan Acara Peradilan Agama*, Cet.1 (Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka, 2015), hal. 4.3.

<sup>14</sup> Al Qur'an, Surat Al-Hajj (22): 77; Surat An-Nahl (16): 97; Surat Al-Baqarah (2): 267; Surat Al-Imran (3): 92.

<sup>15</sup> Khotibul Umam dan Anggar Sigit Pramukti, eds., *Op.Cit.*, hal. 4.4-4.5.

Dari Ibnu Umar bahwa sesungguhnya Umar mendapatkan tanah di Khaibar, kemudian Umar berkata: “Ya, Rasulullah, aku telah mendapatkan tanah di Khaibar, dan aku belum pernah mendapatkan harta yang lebih berharga dari tanah tersebut, maka apakah yang Engkau perintahkan padaku (Ya Rasulullah)?” Kemudian Rasulullah bersabda: “Jika engkau mau tahanlah asalnya dan sedekahkanlah (hasilnya)” maka Umar pun menyedekahkannya, untuk itu tanah tersebut tidak boleh dijual, tidak boleh dihibahkan dan tidak diwariskan. Sedekah tersebut diperuntukkan bagi orang-orang fakir, keluarga dekat, memerdekakan budak, untuk menjamu tamu dan untuk orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan, tidak mengapa orang yang menguasainya (*nadzirnya*) makan sebagian dari padanya dengan baik dan memberi makan (kepada keluarganya) dengan syarat tidak dijadikan sebagai hak milik dan dalam satu riwayat dikatakan: dengan syarat jangan dikuasai pokoknya. (Hadits diriwayatkan oleh Jama’ah)<sup>16</sup>

Sejak tahun 2004, Indonesia telah memiliki Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai wakaf, yaitu Undang-Undang 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. UU Wakaf ini dibentuk berdasarkan pertimbangan bahwa lembaga wakaf merupakan suatu pranata keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Wakaf juga merupakan perbuatan hukum yang telah lama hidup dan dilaksanakan dalam masyarakat, yang pengaturannya sebelum UU Wakaf ini terbit belum lengkap dan masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

### **Rukun Wakaf**

Rukun adalah sesuatu yang merupakan sendi utama dan unsur pokok dalam pembentukan sesuatu hal. Istilah rukun berasal dari bahasa Arab “*rukun*” yang memiliki arti tiang, penopang, atau sandaran. Sedangkan menurut istilah rukun adalah sesuatu yang harus dipenuhi untuk sahnya suatu perbuatan. Oleh karena itu, tanpa rukun sesuatu tidak akan dapat berdiri tegak. Wakaf sebagai suatu lembaga Islam mempunyai beberapa rukun. Tanpa adanya rukun-rukun yang telah ditetapkan, wakaf tidak dapat berdiri.

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, rukun wakaf ada empat:<sup>17</sup>

- 1) Orang yang berwakaf (*wakif*);
- 2) Harta yang diwakafkan (*mauquf bih*);
- 3) Tujuan wakaf atau yang berhak menerima wakaf (*mauquf alaih*);
- 4) Pernyataan wakaf dari wakif (*sighat/Ikrar Wakaf*);

Kemudian berdasarkan Pasal 6 UU Wakaf disebutkan bahwa unsur-unsur wakaf antara lain:<sup>18</sup>

- 1) Wakif;
- 2) Nazhir;
- 3) Harta Benda Wakaf;

---

<sup>16</sup> Farida Prihatini, *et. al., eds., Op.Cit.*, hal. 109.

<sup>17</sup> Abdul Wahhab Khallaf, *Ahkam al-Waqf*, (Mesir: Matba’ah al-Misr, 1951), hal. 24.

<sup>18</sup>Indonesia, *Undang-Undang Wakaf*, Ps. 6.

- 4) Ikrar Wakaf;
- 5) Peruntukan harta benda wakaf;
- 6) Jangka waktu wakaf.

Orang yang berwakaf (*wakif*) berdasarkan UU Wakaf ialah pihak yang mewakafkan harta benda miliknya. Setiap wakif haruslah memiliki kecakapan untuk melepaskan hak milik tanpa imbalan materiil, artinya telah dewasa, berakal sehat, tidak di bawah pengampuan dan tidak karena terpaksa berbuat. Wakif dapat terdiri dari perseorangan, organisasi dan badan hukum.

Benda yang diwakafkan (*mauquf bih*), benda yang diwakafkan sah apabila memenuhi syarat harta bernilai, tahan lama dipergunakan dan hak milik wakif murni. Benda yang bersangkutan juga harus memiliki nilai guna. Dapat berupa benda bergerak maupun benda tetap. Benda yang bersangkutan harus ada (diketahui) ketika terjadi akad/ikrar wakaf. Benda tersebut benar-benar dan senyata-nyatanya milik *wakif*. Pasal 15 UU Wakaf menjelaskan bahwa harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh wakif secara sah.

Peruntukan harta benda wakaf (*mauquf alaih*), tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai ibadah, hal ini sesuai dengan sifat amalan wakaf sebagai salah satu bagian dari ibadah. Pasal 22 UU Wakaf menyebutkan bahwa dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi: 1) sarana dan kegiatan ibadah; 2) sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan; 3) bantuan kepada fakir miskin, anak telantar, yatim piatu, dan beasiswa; 4) kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan 5) kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan syariah dan peraturan perundang-undangan. Apabila *wakif* tidak menetapkan peruntukan harta benda wakaf, *nazhir* dapat menentukan peruntukan harta benda wakaf.

Pernyataan/*lafadz* penyerahan wakaf (*sighat*)/ikrar wakaf, yaitu pernyataan kehendak *wakif* yang diucapkan secara lisan, tulisan dan/atau isyarat kepada *nazhir* untuk mewakafkan benda miliknya. Ikrar wakaf harus dapat dipahami maksudnya. Dalam Pasal 21 UU Wakaf dijelaskan bahwa suatu pernyataan ikrar wakaf dituangkan dalam akta ikrar wakaf yang paling sedikit memuat: 1) nama dan identitas wakif; 2) nama dan identitas nazhir; 3) data dan keterangan harta benda wakaf; 4) peruntukan harta benda wakaf; 5) jangka waktu wakaf. Akta Ikrar Wakaf (AIW) dibuat dalam Majelis Ikrar Wakaf yang dihadiri oleh nazhir, *mauquf alaih*, dan sekurang-kurangnya dua orang saksi. Apabila sebelum dibuatnya AIW, wakif telah meninggal dunia, sedangkan perbuatan wakaf telah diketahui berdasarkan petunjuk dan dua orang saksi maka dapat dibuat Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW).

Pengelola wakaf (*nazhir*), yaitu pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya. Melakukan pengurusan dan pengawasan harta benda wakaf pada dasarnya menjadi hak wakif, tetapi boleh juga wakif menyerahkan hak pengawasannya kepada orang lain, baik perorangan atau organisasi. Nazhir dapat meliputi perseorangan, organisasi atau badan hukum.

Jangka waktu wakaf, mengenai jangka waktu ini, terdapat perbedaan antara ketentuan dalam UU Wakaf dengan KHI. UU Wakaf memfasilitasi wakaf

sementara/wakaf berjangka, sedangkan KHI tidak memfasilitasi hal yang demikian.<sup>19</sup>

Pada intinya, saat ini setidaknya terdapat enam unsur/rukun wakaf yang berdasar pada UU Wakaf yang berlaku sejak tahun 2004, yaitu orang yang berwakaf, benda yang diwakafkan, peruntukan harta benda wakaf, pernyataan ikrar wakaf, nazhir, dan jangka waktu wakaf. Yang mana menurut Almarhumah Prof. Uswatun Hasanah dalam perkuliahan Hukum Ekonomi Islam tahun 2018, menyebutkan bahwa rukun wakaf yang disebutkan Abdul Wahhab Khallaf sebagai rukun wakaf tradisional. Sedangkan dua rukun/unsur tambahan yang ada dalam UU Wakaf yaitu Nazhir dan jangka waktu wakaf adalah penambahan rukun wakaf mengikuti kebutuhan perkembangan zaman. Rukun wakaf yang tercantum dalam UU Wakaf, beliau menyebutnya sebagai rukun wakaf modern.

### **C. PENDAFTARAN WAKAF TANAH MILIK ADAT YANG BELUM TERDAFTAR**

Harta benda wakaf hanya dapat diwakafkan apabila dimiliki dan dikuasai oleh wakif secara sah. Tanah termasuk dalam kategori benda tak bergerak. Yang termasuk benda tidak bergerak dalam UU Wakaf meliputi:

- a) **hak atas tanah** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku **baik yang sudah maupun yang belum terdaftar**;
- b) bangunan atau bagian bangunan yang berdiri di atas tanah sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c) tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah;
- d) hak milik atas satuan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e) benda tidak bergerak lain sesuai dengan ketentuan syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam UU Wakaf disebutkan bahwa "*hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik yang sudah maupun yang belum terdaftar*", belum disebutkan secara detail hak atas tanah apa saja yang dapat menjadi objek wakaf. Kemudian dalam peraturan pelaksana UU Wakaf yaitu Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU Wakaf disebutkan hak atas tanah yang dapat diwakafkan terdiri dari:<sup>20</sup>

- a) **hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar**;
- b) hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai di atas tanah negara;
- c) hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan atau hak milik wajib mendapat izin tertulis pemegang hak pengelolaan atau hak milik;
- d) hak milik atas satuan rumah susun.

Keterangan "*hak milik atas tanah baik yang sudah atau belum terdaftar*" belum menyinggung mengenai hak milik yang berasal dari tanah milik adat. Barulah ketentuan Pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menyebut, bahwa pendaftaran sertifikat tanah wakaf dilakukan berdasarkan AIW atau APAIW dengan tata cara sebagai berikut:

---

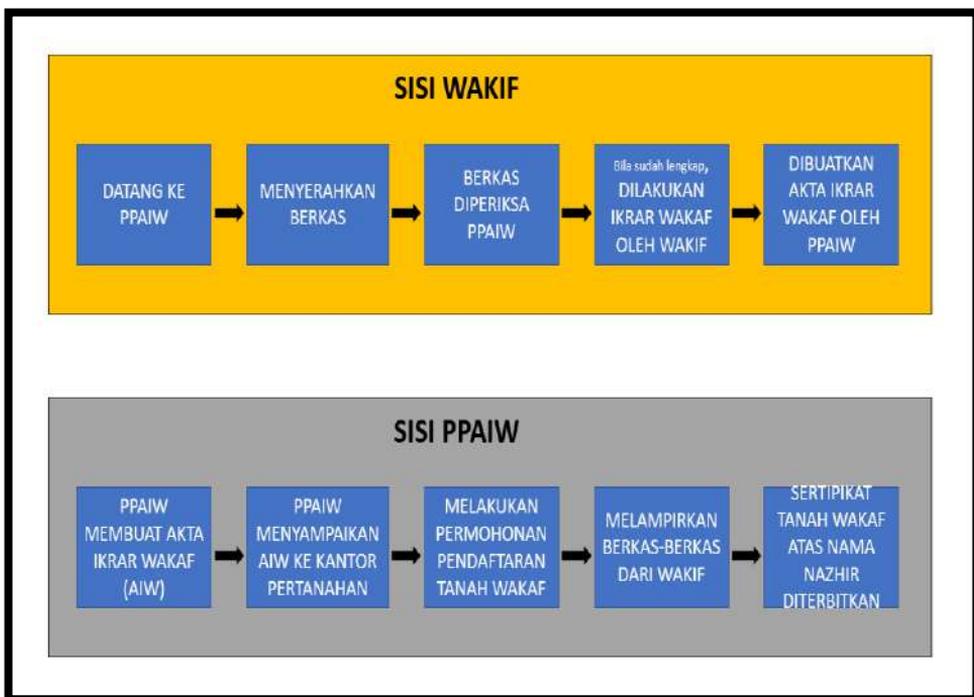
<sup>19</sup> Khotibul Umam dan Anggar Sigit Pramukti, *eds.*, *Op.Cit.*, hal. 4.5-4.14

<sup>20</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, PP No. 42 Tahun 2006, Ps. 17 (1).

- a) terhadap tanah yang sudah berstatus hak milik didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama Nazhir;
- b) terhadap tanah hak milik yang diwakafkan hanya sebagian dari luas keseluruhan harus dilakukan pemecahan sertifikat hak milik terlebih dahulu, kemudian didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama Nazhir;
- c) terhadap **tanah yang belum berstatus hak milik yang berasal dari tanah milik adat** langsung didaftarkan menjadi tanah wakaf atas nama Nazhir;
- d) .....dst.

Dalam Pasal 39 ayat (1) tersebut diuraikan bahwa juga dapat dilakukan pendaftaran sertifikat tanah wakaf terhadap tanah yang belum berstatus hak milik karena berasal dari tanah milik adat. Pasal 39 ayat (2) selanjutnya menyatakan bahwa tata cara pendaftaran wakaf tanah diatur dengan Peraturan Menteri setelah mendapat saran dan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang pertanahan.

Berdasarkan analisis prosedur pendaftaran tanah wakaf dalam peraturan perundang-undangan, penulis akan menguraikan tata cara pendaftaran wakaf tanah milik adat yang belum terdaftar dari dua sisi. Sisi pewakaf (*wakif*) dan sisi



Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).

**Gambar 1.0**  
**Alur Proses Pendaftaran Tanah Wakaf**

**Dilihat dari sisi Wakif<sup>21</sup>:**

- 1) Calon wakif yang ingin mewakafkan tanah hak milik yang berasal dari tanah milik adat, diharuskan datang sendiri di hadapan PPAIW untuk melaksanakan ikrar wakaf. Calon wakif dalam hal ini dapat berupa perorangan ataupun badan hukum.
- 2) Calon wakif menyerahkan dokumen atau surat-surat kepada PPAIW sebelum melakukan ikrar wakaf;
  - a) Sertifikat hak milik atau tanda bukti kepemilikan tanah;
  - b) Surat Keterangan Kepala Desa diperkuat oleh Camat setempat mengenai kebenaran pemilikan tanah dan tidak dalam sengketa;
  - c) Surat Keterangan pendaftaran tanah;
  - d) Ijin Bupati/Walikota/madya c.q. Sub Direktorat Agraria setempat, hal ini terutama dalam rangka tata kota atau master plan city.
- 3) PPAIW meneliti surat-surat dan syarat-syarat, apakah sudah memenuhi untuk pelepasan hak atas tanah (untuk diwakafkan), meneliti saksi-saksi dan mengesahkan susunan nadzir;
- 4) Kemudian dihadapan PPAIW dan dua orang saksi, wakif mengikrarkan atau mengucapkan kehendak wakaf itu kepada nadzir yang telah disahkan. Ikrar wakaf tersebut diucapkan dengan jelas, tegas dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Sedangkan bagi yang tidak bisa mengucapkan (misalnya bisu) maka dapat menyatakan kehendaknya dengan suatu isyarat dan kemudian mengisi blanko.

Apabila wakif itu sendiri tidak dapat menghadap Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), maka wakif dapat membuat ikrar secara tertulis dengan persetujuan dari Kandepag yang mewilayahi tanah wakaf dan kemudian surat atau naskah tersebut dibacakan dihadapan nadzir setelah mendapat persetujuan dari Kandepag dan semua yang hadir dalam upacara ikrar wakaf tersebut ikut menandatangani Ikrar Wakaf.

- 5) Setelah dilakukan ikrar wakaf, PPAIW segera membuat Akta Ikrar Wakaf rangkap empat dengan dibubuhi materi menurut ketentuan yang berlaku dan selanjutnya, selambat-lambatnya satu bulan dibuat ikrar wakaf, tiap-tiap lembar harus telah dikirim dengan pengaturan pendistribusiannya sebagai berikut:
  - a. Akta Ikrar Wakaf :
    - (1) Lembar pertama disimpan PPAIW
    - (2) Lembar kedua sebagai lampiran surat permohonan pendaftaran tanah wakaf ke kantor Subdit Agraria setempat
    - (3) Lembar ketiga untuk Pengadilan Agama setempat
  - b. Salinan Akta Ikrar Wakaf :
    - (1) Lembar pertama untuk wakif
    - (2) Lembar kedua untuk nadzir
    - (3) Lembar ketiga untuk Kandep. Agama Kabupaten/Kotamadya
    - (4) Lembar keempat untuk Kepala Desa setempat.

---

<sup>21</sup> Humas BWI, “Panduan Wakaf Tanah,” <https://www.bwi.go.id/3511/2007/08/panduan-wakaf/panduan-wakaf-tanah/>, diakses 15 Oktober 2019

**Dilihat dari sisi PPAIW:**

Maksud dari sisi PPAIW di sini adalah tahapan yang harus dilakukan oleh PPAIW setelah membuat Akta Ikrar Wakaf. Penulis akan mejabarkan prosedur dari sisi PPAIW, yang mana berdasarkan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATRBPN/Kepala BPN). Dimana dalam Permen ini lebih spesifik lagi menyebut bahwa “*tanah yang diwakafkan dapat berupa: a) Hak Milik atau Tanah Milik Adat yang belum terdaftar, b) ....dst.*” Dan peraturan menteri ini juga membedakan persyaratan berkas untuk pendaftaran wakaf tanah hak milik yang sudah bersertifikat dengan pendaftaran tanah yang berasal dari hak milik adat belum bersertifikat. Berikut prosedurnya:

- 1) PPAIW atas nama Nazhir menyampaikan AIW atau Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) dan dokumen-dokumen lainnya yang diperlukan untuk pendaftaran Tanah Wakaf atas nama Nazhir kepada Kantor Pertanahan, dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan AIW atau APAIW<sup>22</sup>;
- 2) PPAIW melakukan permohonan pendaftaran wakaf atas bidang tanah yang berasal dari Tanah Milik Adat;
- 3) PPAIW melampirkan berkas-berkas yang dibawa oleh wakif saat dilakukannya ikrar wakaf, dalam hal ini adalah berkas persyaratan tanah hak milik adat yang belum bersertifikat;

**Tabel 1.0**

PERBEDAAN BERKAS PERSYARATAN SAAT PENDAFTARAN TANAH		
NO	HAK MILIK	TANAH MILIK ADAT BELUM TERDAFTAR
1	Surat Permohonan	Surat Permohonan
2	Surat Ukur	Peta Bidang Tanah/Surat Ukur
3	Sertipikat Hak Milik	Bukti kepemilikan tanah yang sah
4	AIW atau APAIW	AIW atau APAIW
5	Surat Pengesahan Nazhir yang bersangkutan dari instansi yang menyelenggarakan urusan agama tingkat kecamatan	Surat Pengesahan Nazhir yang bersangkutan dari instansi yang menyelenggarakan urusan agama tingkat kecamatan; dan
6	Surat pernyataan dari Nazhir bahwa tanahnya tidak dalam sengketa, perkara, sita dan tidak dijaminan	Surat pernyataan dari Nazhir/Wakif atau surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah/tokoh masyarakat bahwa tanahnya tidak dalam sengketa, perkara, sita dan tidak dijaminan

**Perbandingan Berkas Persyaratan Hak Milik dengan Tanah Hak Milik Adat Belum Terdaftar**

<sup>22</sup>Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional/Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional*, PermenATRBN No. 2 Tahun 2017, Ps. 2 (2).

- 4) Apabila permohonan pendaftaran telah sesuai persyaratan yang ada dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan keputusan penegasan sebagai Tanah Wakaf atas nama Nazhir;
- 5) Berdasarkan keputusan penegasan tersebut Kepala Kantor Pertanahan menerbitkan Sertipikat Tanah Wakaf atas nama Nazhir.

Dengan diterbitkannya Sertipikat Tanah Wakaf tersebut maka hak atas tanah yang melekat pada wakif sebelum terjadinya ikrar wakaf, secara hukum telah lepas dari kepemilikan wakif dan menjadi benda wakaf yang akan dikelola oleh nazhir.

#### **D. KESIMPULAN**

Keberadaan wakaf di Indonesia dapat dikatakan sangat strategis. Disamping sebagai salah satu aspek ajaran islam yang berdimensi spriritual, wakaf juga merupakan ajaran yang menekankan pentingnya menjunjung kesejahteraan ekonomi dan kesejahteraan umat. Diketahui bahwa objek wakaf sebelum abad 21 identik dengan tanah dan bangunan, perihal tanah sendiri, muncul beberapa pengaturan mengenai wakaf tanah baik pengaturan di bidang wakaf tanah secara umum maupun pengaturan prosedural pendaftaran tanah wakaf di Indonesia. Dalam tulisan ini, penulis menguraikan pelaksanaan atau prosedur pendaftaran tanah wakaf yang berasal dari tanah milik adat yang belum didaftarkan dari dua sisi, sisi *wakif* dan sisi PPAIW. Sisi *wakif*, dimulai dari keinginan calon *wakif* untuk mewakafkan harta yang dimiliki dan dikuasainya hingga pengucapan ikrar wakaf di hadapan PPAIW. Sisi PPAIW, dimulai setelah prosedur dari sisi *wakif* selesai, yaitu PPAIW mendaftarkan ke kantor pertanahan sampai munculnya Sertipikat Tanah Wakaf.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **BUKU**

- Ali, Mohammad Daud. *Sistem Ekonomi Islam Zakat dan Wakaf*. Cet.1. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1988.
- Hutagulung, Arie Soekanti. et. al. *Buku Ajar Mata Kuliah Hukum Agraria: Asas-Asas Hukum Agraria*. Depok:s.n.,2012.
- Prihatini, Farida. et. al. *Hukum Islam Zakat dan Wakaf Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Munawwir, Ahmad Warson. *Al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia*. Yogyakarta: Unit Pengadaan Buku-Buku Ilmiah Keagamaan Pondok Pesantren Al-Munawwir, 1984.
- Umam, Khotibul dan Anggar Sigit Pramukti. *Hukum Islam dan Acara Peradilan Agama*. Cet.1. Tangerang Selatan: Penerbit Universitas Terbuka, 2015.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Ahkam al-Waqf*. Mesir: Matba'ah Al-Misr, 1951.

##### **JURNAL**

- Kasdi, Abdurrohman. "Pergeseran Makna dan Pemberdayaan Wakaf (dari Konsumtif ke Produktif)." *Jurnal Zakat dan Wakaf* 3 (Juni 2016). Hlm. 1-17.

## **PERATURAN**

Indonesia. *Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 TAHUN 1960, LN No. 104 Tahun 1960.

Indonesia. *Undang-Undang Wakaf*, UU No.41 Tahun 2004, LN No.159 Tahun 2004.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf*, PP No. 42 Tahun 2006.

Indonesia. *Kompilasi Hukum Islam*.

Indonesia, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional*, PermenATRBP No. 2 Tahun 2017.

## **AYAT SUCI**

Al Qur'an. diterjemahkan oleh Tim Departemen Agama Republik Indonesia. Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia, 1984. Surat Al-Hajj (22): 77; Surat Al-Baqarah (2): 267; Surat Al-Imran (3): 92.

## **INTERNET**

Jannah, Selfie Miftahul. "Berapa Juta Bidang Tanah Belum Bersertifikat? Ini Kata Menteri ATR." <https://finance.detik.com/infrastruktur/d-3823561/berapa-juta-bidang-tanah-belum-bersertifikat-ini-kata-menteri-atr>. Diakses 10 Oktober 2019.

Humas BWI. "Panduan Wakaf Tanah." <https://www.bwi.go.id/3511/2007/08/panduan-wakaf/panduan-wakaf-tanah/>. Diakses 15 Oktober 2019

## **DKI JAKARTA DAN KUTAI KARTANEGARA (Kajian dari aspek Historis, Geografis, Budaya dan Kependudukan)<sup>1</sup>**

**Mutiara Hikmah<sup>2</sup>**

Pada Senin 26 Agustus 2019, Presiden RI Ir. H. Joko Widodo didampingi oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla, Menteri PUPR Basuki Hadi Mulyono dan Menteri PPN/Kepala Bappenas Bambang Brodjonegoro melakukan konferensi pers di Istana Negara Jakarta, yang mengumumkan tentang rencana pemindahan ibukota negara. Saat ini DKI Jakarta sebagai Ibukota negara Indonesia (berdasarkan Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 jo. UU no 34 Tahun 1999), rencana ibukota akan dipindahkan ke Propinsi Kutai Kartanegara dan Penajem Paser Utara, Kalimantan Timur. Terhadap pernyataan yang diumumkan oleh Presiden Jokowi tersebut, jelas menimbulkan pro dan kontra, mengingat kondisi negara saat ini sangat kurang kondusif dari segi situasi keamanan, pertahanan, serta persatuan dan kesatuan bangsa.

Pembahasan tentang pemindahan ibukota negara Jakarta akan lebih tepat jika diawali dengan memutar sejarah awal bagaimana asal-usul kota Jakarta yang berusia hampir mencapai lima abad itu. Begitu panjang dan uniknya sejarah kota Jakarta yang menjadi ibukota negara, seolah-oleh tidak ada kota lain yang membandingi usia dan kemegahannya saat ini.

### **Sejarah Kota Jakarta**

Mempelajari sejarah Kota Jakarta, seakan membuka lorong waktu ketika Bangsa Portugis pertama kali mengunjungi wilayah ini. Bangsa Portugis merupakan rombongan besar orang-orang Eropa pertama yang datang ke Bandar Kalapa. Wilayah ini kemudian diserang oleh seorang pemuda bernama Fatahillah, dari sebuah kerajaan yang berdekatan dengan Kalapa. Sehingga pemuda itu menyebut dengan nama Sunda Kelapa. Pada tanggal 22 Juni 1527, Fatahillah mengubah nama Sunda Kelapa menjadi Jayakarta. Sehingga sampai saat ini tanggal 22 Juni diperingati sebagai hari lahirnya Kota Jakarta.

Pada akhir abad ke-16, Bangsa Belanda datang dan menguasai Jayakarta. Kemudian nama Jayakarta diganti dengan nama Batavia. Dari segi Geografis, kota Batavia sejak ribuan tahun yang lalu sudah terbentuk dari endapan-endapan lumpur dari sungai atau kali yang mengalir melintasi wilayah kota itu. Sebut saja Sungai Ciliwung, Kali Angke, Kali Marunda, Sungai Cisadane, Kali Besar, Kali Bekasi dan Kali Citarum. Usia dataran ini yang diperkirakan 500 tahun berdasarkan geomorfologi (ilmu lapisan tanah). Jika mempelajari struktur

---

<sup>1</sup>Tulisan ini dipersiapkan untuk Penulisan Buku Bersama dalam rangka merayakan Dies Natalis Fakultas Hukum UI yang ke 95 pada 28 Oktober 2019, dan disusun bersama Civitas Akademica FHUI.

<sup>2</sup>Staf Pengajar Fakultas Hukum UI untuk kelompok Mata Kuliah Hukum Perdata Internasional, Hukum dan HAM dan Mata Kuliah Economic and Business Law di FEB UI. Ketua Bidang Studi Hukum Internasional Fakultas Hukum UI, sejak 2015. Anggota Senat Akademik UI periode 2014-2019.

geografis ini, maka tidaklah heran apabila tersebut rentan dengan bencana banjir, apalagi jika tiba musim hujan.

Pada jaman Belanda, mereka membangun Balaikota yang anggun, yang merupakan pusat pemerintahan kota Batavia. Lama-kelamaan kota Batavia berkembang ke arah Selatan. Rekaman sejarah begitu banyak di kota ini, antara lain dalam bentuk bangunan maupun lingkungannya. Berbagai bangunan dan lingkungan di Batavia menyimpan jejak-jejak perjalanan masyarakatnya. VOC sebagai alat perdagangan Belanda, mula-mula menjadikan Batavia sebagai pusat perdagangan dan pemerintahan. Dengan kepiawaian penjajah lewat intrik dan politik adu domba/*divide et impera* terhadap raja-raja di Nusantara. Seluruh wilayah Nusantara dijarahnya. Kejayaannya pun berlangsung cukup lama.

Tahun 1798, VOC jatuh dan dibubarkan karena tidak sanggup membayar lilitan hutang, akhirnya diambil alih oleh Pemerintah Kerajaan Belanda. Pada 1 Januari 1800, Indonesia sejak itu diperintah langsung oleh Pemerintah Kerajaan Belanda. Awal Maret 1942, Kerajaan Jepang merebut kekuasaan dari Kerajaan Belanda pada Perang Dunia Kedua. Nama Batavia dikuburkan oleh Kerajaan Jepang dan nama Jakarta menggantikannya sampai sekarang.<sup>3</sup>

DKI Jakarta sebagai ibukota negara, dimulai ketika 28 Agustus 1961 Presiden Soekarno mengeluarkan Undang-Undang No. 2 Pnps Tahun 1961, kemudian diperbarui melalui Undang-undang No. 10 Tahun 1964 pada 31 Agustus 1964 dengan Lembaran Negara Nomor 78 dan tambahan Lembaran Negara No. 2671 Tahun 1964. Yang menjadi pertimbangan dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan, bahwa DKI Jakarta Raya yang merupakan kota pencetus proklamasi kemerdekaan serta pusat penggerak segala aktifitas revolusi dan penyebar ideologi Pancasila keseluruh penjuru dunia, serta yang telah menjadi Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan nama Jakarta sejak Bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, tetap sebagai Ibukota Negara RI dengan nama JAKARTA.

### **Permasalahan seputar DKI Jakarta.**

DKI Jakarta sebagai ibukota negara, sangat ideal bila merupakan kota yang indah, bersih, tertib, nyaman dan teratur. Jakarta sebagai kota metropolitan yang mempunyai ciri khas kota besar, yaitu: keramaian lalu lintas kendaraan, banyaknya penduduk dan pembangunan gedung dan mall, serta banyak lagi sejumlah aktivitas yang dilakukan yang menyebabkan timbulnya kemacetan. Fakta lain yang melekat pada kota Jakarta adalah rawan banjir karena berkurangnya tanah sebagai lahan serapan di wilayah itu serta tingginya tingkat polusi udara di ibukota ini.

DKI Jakarta merupakan propinsi terpadat penduduknya jika dibandingkan dengan luas wilayahnya di negara Republik Indonesia. Berdasarkan hasil Data Biro Pusat Statistik per 9 Juli 2012, jumlah penduduk DKI mencapai 9.007.787 jiwa. Dengan demikian perbandingan jumlah penduduk DKI dengan luas wilayahnya adalah 15, 378 (jiwa/km persegi). Yang menarik adalah telah terjadi penurunan angka kemiskinan di DKI Jakarta Sejak 2017 (sebesar 3,78 %), tahun

---

<sup>3</sup>Sumber: Majalah Amanah, dari website Sejarah Jakarta/Pemprov DKI Jakarta, 29/08/2019.

2018 (sebesar 3,56 %) hingga semester satu 2019 diangka 3,47 %. Angka persentase tersebut merupakan angka terendah jika dibandingkan dari seluruh provinsi yang ada di seluruh Indonesia<sup>4</sup>.

Disamping itu, tingkat likuiditas perekonomian (uang beredar dalam arti luas) terdapat di Propinsi DKI Jakarta. Tidaklah heran jika DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara RI merupakan pusat segala aktivitas kehidupan di negeri ini. Hal lain selain masalah kependudukan di DKI Jakarta adalah masalah transportasi umum. Persoalan jumlah kendaraan pribadi, angkutan umum dan sikap pengemudinya, salah satu faktor penyebab juga kemacetan lalu lintas di Jakarta adalah ketimpangan di sektor transportasi kota, berupa pertumbuhan jalan yang tidak seimbang dengan pertumbuhan kendaraan bermotor. Berdasarkan data-data yang dihimpun oleh Dinas Perhubungan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, keadaan di wilayah DKI dalam beberapa tahun sebelum dipimpin oleh Gubernur Anis Baswedan, adalah sebagai berikut: perkembangan jumlah kendaraan bermotor terus meningkat, jumlah kendaraan bermotor yang bergerak setiap harinya mencapai 4,95 juta, rasio jumlah kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum adalah 98% dibanding 2%, kemampuan menambah ruas jalan semakin sulit dibandingkan penambahan kendaraan, 85% ruas jalan yang ada digunakan oleh kendaraan pribadi yang sebenarnya hanya melayani 9,7% perjalanan (mobil). Dengan mengacu pada data-data tersebut, terlihat bahwa kondisi lalu lintas di Jakarta didominasi oleh banyaknya penggunaan kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum.

Sebagai pembanding kepadatan lalulintas dan luasnya Jakarta maka kita perlu juga melihat dan membandingkan ibukota negara kita dengan kota di beberapa negara seperti: Jeddah (jumlah penduduk kota 3.400.000 dengan kepadatan 2,921/km persegi), Tokyo (luas wilayah 2.187,08 km persegi, jumlah penduduk kota 12.369.000, kepadatan 5.655/km persegi), Singapura (jumlah penduduk kota 4.553.000, kepadatan 6.669,1/km persegi atau negara tetangga terdekat Malaysia (Kuala Lumpur jumlah penduduk kota 1.556.200, kepadatan 243/km persegi).

Jika kita bandingkan dengan ibukota negara-negara lain diatas, memang Jakarta adalah ibukota dengan tingkat kepadatan penduduk **tertinggi**. Selain kendala-kendala bidang transportasi yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta, sebenarnya ada kekuatan/kelebihan juga yang dimiliki oleh wilayah DKI Jakarta, antara lain **pertama, jumlah penduduk** yang besar, jika sumber daya manusia dapat diberdayakan dan dimanfaatkan serta dilibatkan dalam hal mengembangkan manajemen transportasi di wilayah DKI Jakarta, merupakan asset yang sangat berharga bagi pemerintah daerah setempat.

Selain jumlah penduduk, ada beberapa faktor lain yang juga menjadi kekuatan bagi wilayah DKI Jakarta, yaitu **kedua, angka kemiskinan yang rendah** dibandingkan angka kemiskinan dari semua wilayah lain yang ada di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari data BPS yang menunjukkan penurunan angka kemiskinan di DKI Jakarta, sejak 2017-2019. Faktor **ketiga** yaitu **tingkat**

---

<sup>4</sup>Data per 21 Nov 2017, laju pertumbuhan penduduk di DKI Jakarta pada 2010-2016 adalah 1,07%. Dengan Angka Dependency Ratio 2010-2030, sebesar 42 pada tahun 2020.

**likuiditas perekonomian** (uang beredar dalam arti luas) yang relatif tinggi. Dari data-data tersebut berarti taraf hidup warga DKI Jakarta lebih tinggi dan pendapatannya pun relatif besar (dengan tingkat UMR paling tinggi dibandingkan dengan provinsi lain). Sebenarnya keadaan ini merupakan faktor potensial dan dominan bagi Pemerintah DKI Jakarta untuk memfasilitasi transportasi publik yang menjamin kenyamanan dan keamanan mereka. Dapat diperkirakan bahwa tidak sulit bagi warga Jakarta untuk beralih dari bertransportasi dengan kendaraan sendiri ke transportasi umum. Walaupun data akurat tentang penurunan penggunaan kendaraan pribadi belum ada, namun saat ini banyak warga DKI Jakarta sudah beralih kepada sarana transportasi umum dengan beberapa pertimbangan, banyaknya aplikasi ojek online, adanya Commuter Line, MRT, Busway dan sebagainya.

Ada dua paradigma dalam hal pengembangan manajemen transportasi, yaitu pertama prinsip *car mobility* dan kedua prinsip *accessibility*. Dengan prinsip *car mobility*, maka pemerintah banyak membangun sarana seperti jalan tol, jalan layang, jalan arteri. Karena tertarik membangun jalan, maka kemacetan kota besar timbul dimana-mana, karena orang lebih tertarik menggunakan mobil. Padahal di Korea jalan-jalan layang dan jalan-jalan tol mulai diruntuhkan, karena hal itu sama saja dengan memotivasi warga masyarakat untuk menggunakan mobil dari luar kota ke dalam kota.

Jika ukuran transportasinya dengan prinsip *accessibility*, maka paradigma yang dibangun adalah bagaimana menciptakan infrastruktur transportasi yang mudah diakses publik. Seperti misalnya kereta bawah tanah, *MRT*, *monorail*, atau *busway*. Jika prinsip *accessibility* sudah mulai dibangun, maka akan ada pilihan bagi masyarakat. Orang akan sedikit demi sedikit meninggalkan mobil pribadinya dan memilih transportasi umum karena jauh lebih murah. Namun yang perlu diingat, transportasi itu menjamin rasa aman dan nyaman. Hal ini tentu saja sangat berkaitan dengan kebijakan angkutan kota dan lalu lintas jalan raya yang dibuat oleh pemerintah DKI Jakarta. Pemerintah Daerah DKI terus mengupayakan sarana transportasi masyarakat Jakarta yang murah dan terjangkau dengan tingkat kehidupan ekonomi masyarakat Jakarta dan sekitarnya. Dan itu sudah dilakukan oleh Gubernur Anis Baswedan dengan mengeluarkan armada Jaklinko.

Hal yang menarik juga, Jakarta merupakan wilayah yang setiap hari dikunjungi oleh warga masyarakat yang tinggal disekitarnya secara rutin. Data terakhir dari Dinas Perhubungan Pemprov DKI Jakarta, menggambarkan bahwa terdapat 600.000 kendaraan (1,2 juta orang) dari Bogor, Tangerang, Depok dan Bekasi masuk Jakarta setiap hari. Bahkan adawacana dari Wilayah Bekasi, Depok dan Tangerang Selatan akan bergabung ke Jakarta dengan berbagai pertimbangan dari masing-masing pemimpin wilayah tersebut.

Serangkaian perubahan baik secara struktural maupun kultural dilakukan oleh Pemerintah Daerah DKI Jakarta, akhirnya demi pengembangan sektor transportasi massa yang lebih baik. Pentingnya perubahan struktural didasari dengan digulirkannya isu global yaitu *Good Urban Governance* oleh PBB melalui program pembangunannya untuk mengagendakan program dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik pun menjadi salah satu tolok ukur pemerintahan kota yang ramah pada publik.

Dalam hal ini perlu adanya intervensi pemerintah pusat dengan konsep *Transportation Demand Management* atau manajemen perkotaan berbasis sektor transportasi untuk mewujudkan *good urban governance*.

Perubahan kultural diperlukan, dengan mengubah paradigma mengenai transportasi massa menjadi lebih manusiawi. Dalam konteks ini, pandangan bahwa konsumen adalah raja juga harus diberlakukan di sektor transportasi massa. Kepuasan konsumen pun menjadi hal yang sangat prinsipil. Selain itu, budaya masyarakat transportasi, dari kalangan produsen hingga kalangan konsumen juga perlu diubah. Transformasi budaya agar angkutan umum menjadi pilihan utama masyarakat dalam bertransportasi massa yang menawarkan kepuasan bagi penumpangnya mutlak diselenggarakan.

Dengan manajemen transportasi yang tepat, Pemprov DKI Jakarta sedang meningkatkan penggunaan transportasi publik yang pada akhirnya dapat mengurangi jumlah kendaraan yang beroperasi di jalan-jalan Jakarta. Dalam membuat kebijakan manajemen transportasi, Pemerintah Daerah DKI Jakarta sedapat mungkin melibatkan banyak pihak yang berkepentingan dalam upaya pencapaian sebuah manajemen transportasi yang terintegrasi di Jakarta tercinta ini, sehingga menjadikan udara Jakarta menjadi lebih bersih dan segar untuk dinikmati.

Masa dua setengah tahun berbenah di ibukota negara, masih tersisa separuh periode lagi bagi Gubernur Anis Baswedan untuk memenuhi janji-janjinya sebagai DKI satu. Jika mencatat prestasi yang telah diukir oleh Gubernur Anis R.B., di tahun 2018 sampai 2019 ini, sudah 21 penghargaan diraih oleh DKI Jakarta baik untuk tingkat nasional maupun internasional. Tribun News per Jumat 30 Agustus 2019 mencatat penghargaan-penghargaan tersebut antara lain: dari Badan Pemeriksa Keuangan RI, Laporan Keuangan Tahun 2017 mendapat nilai WTP/Wajar Tanpa Pengecualian. Belum lagi 3 penghargaan dari Komisi Pemberantasan Korupsi, dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, empat penghargaan dari Bidang Ketenagakerjaan salah satunya adalah Penghargaan INTEGRA/Indeks Prestasi Pembangunan Ketenagakerjaan. Dalam hal keterbukaan informasi Publik DKI pun memperoleh penghargaan. Selanjutnya versi BPS RI memperoleh gelar Indeks Demokrasi Terbaik, yang penghargaannya diserahkan oleh Menko Polhukam RI. Dalam bidang sosial dan budaya, dari Kementerian Sosial RI memperoleh penghargaan kota dengan Komitmen Tinggi Terhadap Pelaksanaan Pembangunan Sosial bagi anak jalanan. Dari penghargaan ini, Jakarta termasuk dalam 10 besar kota layak anak. Dari BAPENAS RI, mendapat Investment Award 2018, terbaik ketiga se-Indonesia. DKI Jakarta juga mendapat penghargaan Terbaik se Jawa Bali sebagai Tim Pengendali Inflasi Daerah/TPID.<sup>5</sup>

Untuk tingkat internasional, penghargaan yang diperoleh DKI adalah di bidang kesehatan, dari Universal Health Care 2018, Propinsi dengan Cakupan Jaminan Kesehatan 95%. Untuk bidang transportasi, DKI Jakarta memperoleh Sustainable Transport Award 2019 di Forteleza, Brazil. Sehingga DKI masuk tiga besar dunia untuk perbaikan sistem transportasi dan mobilitas kota.

---

<sup>5</sup>Sumber: <https://CNNIndonesia.com> per 30 Agustus 2019.

Gubernur DKI pun menegaskan bahwa kepindahan ibukota negara tidak banyak berpengaruh dengan kinerja beliau sebagai Gubernur DKI. Bahkan rencana pemindahan ibukota yang terkesan terburu-buru oleh Presiden Joko Widodo akhirnya menuai kritik banyak pihak. Mari coba lihat sejarah wilayah yang akan dijadikan ibukota baru, yaitu Kabupaten Kutai Kertanegara dan Penajam Paser Utara di Kalimantan Timur. Ada apakah dengan wilayah tersebut? Apakah memiliki nilai historis seperti layaknya Kota Jakarta? Jika membandingkan DKI Jakarta dengan dua Kabupaten di Kalimantan Timur yang akan menjadi calon ibukota negara, tidaklah seimbang karena tidak *apple to apple*. Namun ada baiknya kita mengenal lebih dekat kabupaten tersebut secara historis, geografis, kependudukan, serta sosial, ekonomi dan budaya masyarakat adat setempat.

### **Kutai Kertanegara dan Penajam Paser Utara**

Dari aspek historis, dimulai pada abad 4 Masehi di Kalimantan Timur berdiri pemerintahan kuno yang seringkali disebut-sebut sebagai kerajaan tertua di Nusantara, berdasarkan prasasti dan bukti-bukti sejarah lainnya yang ditemukan, yakni Kerajaan Kutai Martadipura. Kerajaan ini bercorak Hindu dan terletak di sebelah kiri hulu Sungai Mahakam atau diseborang Muara Kaman sekarang. Raja pertamanya bernama Kudungga (350-375 M).<sup>6</sup>

Pada abad ke-13 M, muncul kerajaan lain yang juga berada di tepi sungai Mahakam. Peradaban baru ini bernama KutaiKartanegara dengan rajanya yang pertama, Aji Batara Agung Dewa Sakti (1300-1325 M). Raja Kutai Kartanegara ke-6, Aji Mahkota Alam (1545-1610 M) menganut agama Islam. Sejak saat itu, Kerajaan Kutai Kartanegara beralih menjadi kerajaan bercorak Islam dan Kesultanan.

Pada era selanjutnya, Raja Aji Pangeran Sinum Panji Mandapa (1635-1650 M), Kesultanan Kutai Kartanegara menaklukan tetangganya, Kerajaan Kutai Martadipura. Wilayah kedua kerajaan ini kemudian dilebur menjadi Kesultanan Kutai Kartanegaraing Martadipura (selanjutnya disebut Kesultanan Kutai). Terbentuknya Kabupaten Kukar Saat Belanda menjajah Nusantara, Kutai termasuk wilayah yang juga dicengkeram bangsa penjajah. Kesultanan Kutai sebenarnya cukup lama melakukan perlawanan dari generasi ke generasi. Namun, lawan lebih kuat, ditambah penerapan taktik adu domba alias *divide et impera*, Kutai akhirnya harus takluk (dikutip dari website Kutai Kartanegara, pihak kesultanan terpaksa bersedia berunding dengan Belanda pada 1863).

Dalam perjanjian itu disepakati bahwa Kesultanan Kutai Kartanegara menjadi bagian dari pemerintahan colonial Hindia Belanda. Namun akibat Perang Dunia kedua, wilayah Indonesia termasuk Kutai, jatuh ke tangan pemerintah militer Dai Nippon. Pemerintah pendudukan Jepang memberikan gelar kehormatan Kootike pada Raja Kutai saat tu, Sultan Aji Muhammad Parikesit. Indonesia akhirnya merdeka pada 17 Agustus 1945. Terungkap dalam buku Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah Secara Tradisional

---

<sup>6</sup>Sumber: Perbendaharaan Kebudayaan Kalimantan Timur, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1979.

Daerah Kalimantan Timur (1990), sejak 1947 Kesultanan Kutai Kartanegara, yang telah bergabung dengan NKRI, ditetapkan sebagai Daerah Swapraja.

Kesultanan Kutai Kartanegara tergabung dalam Federasi Kalimantan Timur bersama sejumlah wilayah kesultanan/kerajaan di Kaltim lainnya termasuk Bulungan, Sambaliung, Gunung Tabur, dan Paser. Sejak 27 Desember 1949 atau setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda kepada Indonesia, Federasi Kalimantan Timur bergabung dengan Republik Indonesia Serikat (RIS). Namun, konsep pemerintahan RIS tidak bertahan lama dan akhirnya kembali menjadi NKRI. Berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 3 Tahun 1953, Daerah Swapraja Kutai diubah menjadi Daerah Istimewa Kutai. Ini merupakan daerah otonom/daerah istimewa setingkat kabupaten. Pada 1959, status Daerah Istimewa Kutai dihapus. Berdasarkan UU No. 27 Tahun 1959, kawasan ini kemudian dibagi menjadi tiga Daerah Tingkat II, yaitu Kotamadya Balikpapan, Kotamadya Samarinda, dan Kabupaten Kutai. Baca juga: Sejarah Kabupaten Penajam Paser Utara Sebagai tindak lanjutnya, tanggal 21 Januari 1960, bertempat di Balairung Keraton Kesultanan Kutai, digelar Sidang Khusus DPRD Daerah Istimewa Kutai. Agendanya adalah serah-terima pemerintahan Kutai kepada Aji Raden Padmo sebagai Bupati Kepala Daerah Kutai. Momen ini sekaligus mengakhiri pemerintahan Kesultanan Kutai Kartanegara. Kesultanan ini masih tetap ada, namun dikembangkan dalam lingkup budaya dan sejarah, serta tidak memiliki kewenangan politik karena telah menjadi bagian dari Provinsi Kalimantan Timur. Pemekaran Kabupaten Kukar setelah tumbangnya Orde Baru atau Reformasi 1998, terjadi perubahan di Kabupaten Kutai. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 47 Tahun 1999, dikutip dari arsip dalam website DPR-RI, Kabupaten Kutai dimekarkan menjadi 4 daerah. Keempat daerah tersebut adalah Kabupaten Kutai dengan ibukota Tenggarong, Kabupaten Kutai Barat dengan ibukota Sendawar, Kabupaten Kutai Timur dengan ibukota Sangatta, serta Kota Bontang dengan ibukota Bontang. Selanjutnya, Kabupaten Kutai diganti namanya menjadi Kabupaten Kutai Kartanegara (berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2002 tentang Perubahan Nama Kabupaten Kutai menjadi Kabupaten Kutai Kartanegara). Pergantian nama ini dilakukan agar tidak terjadi kebingungan mengingat ada dua kabupaten lainnya yang juga memakai nama Kutai, yaitu Kabupaten Kutai Barat dan Kabupaten Kutai Timur. Selain itu, pergantian nama ini juga dimaksudkan untuk mengenang Kerajaan Kutai Kartanegara yang pernah sangat besar dan berjaya di Kalimantan Timur. Perubahan ini terjadi pada era Presiden Megawati Soekarnoputri (2001-2004) meskipun usulannya sudah ada sejak periode sebelumnya, yakni ketika masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur (1999-2001). Usulan ini disampaikan oleh Gus Dur ketika membuka Musyawarah Nasional APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia) di Tenggarong pada tahun 2000.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup>Sumber: "Sejarah KutaiKartanegara: dariMonarkikeCalonIbu Kota RI", <https://tirto.id/ehbM>, 27 Agustus 2019, penulis: Iswara N Raditya&Rachma Dania. Editor: Abdul Aziz Kontributor: Rachma Dania.

Melihat aspek geografis dan kependudukan, Kalimantan Timur menurut data BPS RI per 2018 memiliki jumlah desa sebanyak 156, dengan kepadatan penduduk 105 jiwa/km persegi (data per 2 Maret 2017). Jumlah penduduk pada 2010 berkisar 3.553.143 (per 9 Juli 2012). Laju pertumbuhan penduduk per 21 November 2017, berada pada angka 2,58 % dengan Dependency Ratio tahun 2010-2030 sebesar 44,5 % ditahun 2020. Data per 2013, untuk perkebunan terdapat sejumlah 116 perusahaan di Kalimantan Timur dengan jumlah tenaga kerja sejumlah 39.414 orang. Untuk luas areal Perusahaan dengan HakPengelolaan Hutan/HPH periode 2004-2017, seluas 4.178.017 ha. Di bidang transportasi, data kepemilikan Kendaraan bermotor Propinsi Kalimantan Timur (91,35 %) lebih tinggi dibandingkan dengan DKI Jakarta (81,24%).

Secara sosial budaya, penduduk di Kutai Kartanegara terbagi atas penduduk asli (yang terdiri dari delapan suku, yaitu Suku Dayak Benuaq, Dayak Tunjung, Dayak Bahau, Dayak Modang, Dayak Kenyah, Dayak Punan dan Dayak Kayan) sedangkan penduduk pendatang terdiri dari tujuh suku (Suku Banjar, Jawa, Bugis, Mandar, Madura, Buton dan Timor).

Dari sudut topografi, wilayah Kutai Kartanegara sebagian besar bergelombang dan berbukit dengan kelerengan landai sampai curam. Daerah dengan kemiringan datar sampai landai terdapat di beberapa bagian, yaitu wilayah pantai dan daerah aliran sungai Mahakam. Pada wilayah pedalaman dan perbatasan pada umumnya merupakan kawasan pegunungan dengan ketinggian antara 500 hingga 2.000 m di atas permukaan laut. Danau-danau yang berada di Kabupaten Kutai Kartanegara antara lain: Danau Semayang (13.000 ha), Danau Melintang (11.000 ha), Danau Ngayau (1.900 ha), Danau Tempating (1.300 ha), Danau Mulupan (750 ha), Danau Siran (750 ha), Danau Perian (750 ha), Danau Wis (750 ha), Danau Karang (750 ha), Danau Loa Kang (450 ha), Danau Batu Bumbu (450 ha), Danau Meranbi (350 ha), Danau Puan Rabuk (350 ha), Danau S'kajo (100 ha), Danau Tanah Liat (45 ha), Danau Man.<sup>8</sup>

Kabupaten kedua yang menjadi calon ibukota juga adalah Penajam Paser Utara/PPU. Daerah Penajam Paser Utara secara formal awalnya masuk dalam wilayah Kabupaten Paser, tetapi atas inisiatif dan prakarsa sejumlah masyarakat yang akhirnya mengkristal menjadi sebuah tim yang bernama Tim Sukses Wilayah Utara Menuju Kabupaten yang menginginkan agar masyarakat di empat wilayah kecamatan yang ada di wilayah ini dapat hidup lebih aman, makmur dan sejahtera lahir bathin, akhirnya tim ini mendesak pada Pemerintah pusat dan DPR-RI untuk menetapkan daerah ini menjadi sebuah kabupaten baru di Kalimantan Timur dan terpisah darikabupaten induk.

Kabupaten PPU merupakan yang termuda kedua di Kalimantan Timur. Akhirnya setelah melalui perjuangan panjang yang dilakukan oleh masyarakat yang bercita-cita untuk dapat hidup lebih sejahtera terdapat tercapai. Ini ditandai dengan terbentuknya Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara secara yuridis formal berdasarkan UU No. 7 tahun 2002 yang berisi tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara. Dengan dikeluarkannya Undang-undang nomor 7 tahun 2002 ini, maka empat kecamatan, yakni Kecamatan Penajam, Waru, Babulu dan Sepaku telah resmi menjadi satu dalam wilayah kabupaten,

---

<sup>8</sup>Sumber: website Kabupaten Kutai Kartanegara, 31 Agustus 2019.

yakni Kabupaten Penajam Paser Utara yang merupakan Kabupaten ke-13 di Provinsi Kalimantan Timur.

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik PPU tahun 2018, Kabupaten Penajam Paser Utara mempunyai jumlah penduduk sebesar 159.386 jiwa dengan komposisi 83.281 penduduk laki-laki dan 76.105 penduduk perempuan. Dari segi ekonomi, Kabupaten Penajam Paser Utara memiliki Sumber Daya Alam yang cukup banyak dan beragam, baik sumber daya hutan berikut hasil ikutannya, perkebunan, pertanian, perikanan, peternakan, pertambangan serta Kehutanan (PT. Fajar Surya Swadaya /Djarum Grup, P.T. Balikpapan Wana Lestari, P.T Belantara Subur (Korindo Grup), P.T ITCI Hutani Manunggal, P.T ITCI Kartika Utama dan P.T Innedong Hwa yang mulai limbung akhir tahun 2012 gara gara buruh naik dan mem MPK ribuan karyawannya). Potensi ekonomi tersebut merupakan peluang bagi penduduk untuk menambah pendapatan mereka dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dari aspek potensi pariwisata, Kabupaten Penajam Paser Utara sangat didukung oleh letak posisinya yang strategis sebagai pintu gerbang trans Kalimantan

serta menjadi jalur lintas perdagangan antar provinsi. Terdapat beberapa wisata bahari di kabupaten ini, antara lain: **Pantai Tanjung Jumlai** (Pantai Tanjung Jumlai memiliki lebar pantai kurang lebih 100-150 meter dengan bentangan pantai sepanjang 15 km. Pantai Tanjung Jumlai memiliki panorama yang eksotis dan memiliki pasir kwarsa kasar sehingga dasar laut dapat terlihat jelas. Selain bias menikmati kawasan pantai yang asri, kawasan pantai Tanjung Jumlai juga memiliki areal yang bias digunakan sebagai areal perkemahan). **Pantai Sipakario (Nipah-Nipah)** (Pantai Sipakario yang oleh masyarakat Kabupaten Penajam Paser Utara biasa disebut dengan "Pantai Nipah-Nipah" mempunyai letak yang strategis karena berada tepat diteluk Balikpapan dan berjarak 8 km dari pusat pemerintahan Kabupaten Penajam Paser Utara. Matahari terbit juga dapat dinikmati dari Pantai Sipakario), **Pulau Gusung** (Objek Wisata Pulau Gusung berada di kawasan Pantai Tanjung Jumlai memiliki 4 gugusan Pasir Gusung atau timbunan pasir laut yang dikelilingi areal terumbu karang (*coral reef*) yang terdiri dari 56 jenis karang dan 47 jenis ikan, baik ikan yang dapat dikonsumsi maupun ikan hias. Selain itu, perairan Pulau Gusung juga terdapat salah satu jenis ikan langka yang dilindungi yaitu Ikan Napoleon. Menariknya, sekitar 80% terumbu karang yang ditemukan di kawasan Pulau Pusung adalah terumbu karang hidup yang langka dan kini sulit ditemukan).

Dari aspek seni dan budaya, penduduk asli dari Kabupaten Penajam Paser Utara adalah Suku Dayak Paser. Namun hingga saat ini Suku Dayak Paser seolah-olah menjadi suku minoritas karena mereka bermukim di pelosok-pelosok dan pedalaman. Daerah kota terutama di tempati oleh pembauran berbagai suku di Indonesia yang juga sudah banyak menempati wilayah pedalaman dan merupakan masyarakat mayoritas di Kabupaten ini. Seni dan budaya Kabupaten Penajam Paser Utara pun tidak terlepas dari kebudayaan suku Dayak Paser. Suku asli banyak terdapat di desa desa seperti desa sepan, bukit subur, dan sungai riko (Penajam). Untuk Bahasa, dalam kehidupan bermasyarakat dan kehidupan sehari-hari, penduduk di Kabupaten Penajam Paser Utara mayoritas menggunakan Bahasa Indonesia karena merupakan akulturasi dari berbagai

suku, terutama Suku Banjar, Bugis, Jawa, Nusa Tenggara, Sumatra, Maluku, dan Dayak Paser<sup>9</sup>.

Jika melihat gambaran calon ibukota negara pada dua kabupaten di Kalimantan Timur, merupakan wilayah dua kabupaten yang secara geografis memang terlihat di tengah-tengah khatulistiwa. Dengan jumlah hutannya yang masih sangat luas, sehingga Kaltim dikenal sebagai paru-paru dunia. Studi kelayakan diperlukan untuk menjadikan kedua kabupaten tersebut sebagai ibukota, mengingat kedua kabupaten di Kaltim tersebut merupakan wilayah yang masih kental dengan masyarakat adatnya.

Menurut penulis Pemerintah tidak urgent memindahkan ibukota negara. Ada beberapa hal yang harus dijadikan pertimbangan dalam hal ini, antara lain **pertama**, alasan pemerataan pembangunan dan ekonomi, seperti yang dikemukakan oleh Presiden Jokowi pada Pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2019 di Istana Negara. Ini bukanlah alasan tepat untuk melakukan pemindahan ibukota hanya untuk pemerataan pembangunan dan ekonomi. Pemerataan pembangunan dan ekonomi yang berkeadilan tidaklah bias diukur dari peran ibukotanya, namun pada kebijakan pemerintah yang pro rakyat kecil untuk mensejahterakan ekonomi rakyatnya dari Sabang sampai Merauke. Hal penting adalah peningkatan jumlah sarana dan prasarana untuk rakyat agar menumbuhkan dan menghidupkan giat ekonomi masyarakat dengan penghasilan rendah, bahkan masyarakat miskin. Pemberian kredit permodalan dengan basis syariah tanpa bunga, jauh lebih efektif untuk masyarakat pedesaan dan UKM.

Alasan **kedua**, secara social budaya, apakah penduduk setempat sudah terinformasi dengan terbuka dan tercerahkan pada akan adanya perubahan secara menyeluruh pada bidang kehidupan mereka. Mengingat jika kota tersebut berstatus sebagai ibukota, maka akan melekat ciri khas begitu tinggi aktivitas warga dan kehidupan akan serba berubah gaya hidup, system komunikasi, system transportasi, serta pola pikir dan tingkah laku warganya. Apakah hal ini sudah dipelajari dengan seksama, mengingat Kabupaten Kutai Kartanegara memiliki 15 suku asli dan pendatang, demikian pula dengan Kabupaten PPU. Perlu waktu dan proses yang tidak singkat untuk meyakinkan penduduk asli terhadap kebaruan dan transformasi masih berbagai bidang kehidupan. Untuk itu sosialisasi bertahap dan konsisten harus dilakukan oleh tim pemerintah, jika memang berniat menjadikan kedua kabupaten tersebut sebagai calon ibukota Negara RI.

**Ketiga**, alasan tata kelola dan manajemen pemerintahan. Ada alasan suatu tempat yang lama ditinggalkan agar mencari suasana yang lebih baik dan baru. DKI Jakarta beberapa tahun terakhir yang begitu telah tertata rapi dengan segala perubahan dan peningkatan sarana dan prasarannya. Penghargaan yang begitu banyak serta event-event nasional dan internasional telah menghiasi kota ini. Juga kehidupan masyarakat semakin membaik dan tertata jaminan sosial, pendidikan dan kesehatannya. Manajemen dan pengelolaan transportasi yang baik, membuat semua orang tergiur untuk menikmati semua keindahan dan kebahagiaan seperti warga Jakarta. Akan lebih bijak lagi apabila Pemerintah

---

<sup>9</sup>Sumber: website Kabupaten Penajam Paser Utara Kalimantan Timur, 31 Agustus 2019.

Pusat memberikan penghargaan kepada Kepala-kepala daerah yang bias membuat kemajuan dan perubahan pada wilayahnya agar bias meningkat seperti DKI Jakarta. Dengan adanya wacana bergabungnya wilayah-wilayah terdekat kepada Jakarta, membuktikan bahwa Tata kelola dan Manajemen pemerintahan Jakarta memang sudah membaik. Ini membuktikan berhasilnya Pemerintah Daerah DKI dan patut dijadikan contoh untuk provinsi provinsi yang lain.

**Keempat**, aspek dari ketatanegaraan. Walaupun seorang pakar HTN berpendapat bahwa rencana Presiden Jokowi tidak bertentangan dari Aspek Hukum Tata Negara karena hal tersebut masih berupa rencana dan belum ada actionnya. Namun penulis berpendapat berbeda, karena Presiden Jokowi adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang merupakan symbol bagi Pengambil Keputusan yang Utama di negara ini. Sebuah rencana dan gagasan seorang kepala negara tidak bias diucapkan ecara sesumbar tanpa perhitungan dan pengkajian yang mendalam. Dan yang paling penting pula tentang pembahasan rencana tersebut dalam mekanisme ketatanegaraan. Pembahasan secara mendalam dan detail belum dilakukan kepada DPR, namun secara resmi sudah diumumkan melalui konferensi pers, secara etika dan hukum tidaklah sesuai.

Sejak dinyatakan ebagai ibukota negara pada tahun 1961, tidak kurang presiden-presiden setelah Soekarnomemperbaruiperaturansehubungandengan status DKI Jakarta sebagaiibukotanegara, berupa Undang-Undang untuk memperbarui Undang-undang sebelumnya. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang No.11 Tahun 1990 yang ditandatangani Presiden Soeharto, Undang-undang No. 34 Tahun 1999 yang ditandatangani oleh Presiden BJ. Habibie, sampai yang terakhir saat ini Undang-Undang No. 29 Tahun 2007 yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Walaupun dari semua peraturan itu bersifat memperbarui, tidak ada satu ketentuanpun yang mengaturkepindahanibukotanegara. Namun apabila Presiden Jokowi ingin memindahkan ibukota negara dari DKI Jakarta kewilayah lain seperti Kalimantan Timur, hal tersebut sah-sah saja asalkan Undang-undang yang menjadi payung hukumnya sudah mengatur dengan jelas. Dan yang paling penting adalah tentang prosedur dan mekanismenyaperludiperhatikan dari aspek Tata Pemerintahan dan Ketatanegaraan, mengingat hal tersebut juga ada aturannya seperti terdapat di dalam Pasal 18 A dan Pasal 20 UUD 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adi, Rianto. *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta : Granit, 2004.
- Anderson, JND (editor). *Changing Law in Developing Countries*. London: George Allen and Unwin Ltd, 1993.
- Badan Pusat Statistik, *Statistik Indonesia : Statistical Yearbook of Indonesia 2005/2006*, Jakarta : BPS, 2006.
- Dooley, David. *Social Research Methods. third edition*. New Jersey : Prentice Hall, 1995.
- Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, (New York: The Free Press, 1983

- Koentjaraningrat. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Cetakan ke VIII. Jakarta : PT. Gramedia, 1986.
- Mamudji, Sri dan Hang Rahardjo. *Teknik Menyusun Karya Tulis Ilmiah*. Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Hukum. Edisi Keempat. Jakarta : 1999.
- M.R. Bonavia, *The Economics of Transport*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- R. Bintarto, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Soekanto, Soerjono. *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-Masalah Sosial*, cetakan kedua, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989).

## OTONOMI UNIVERSITAS DAN PENGEMBANGAN KEILMUAN: SUATU REFLEKSI

Sulistyoati Irianto

### ABSTRACT

Tulisan ini merupakan refleksi mengenai tantangan para dosen atau ilmuwan di universitas untuk merespon era digital, Revolusi Industri 4.0 dengan ancaman disrupsi. Apakah ilmuwan kita mampu menghasilkan temuan-temuan berarti dalam bidang sains, keteknikan dan kesehatan, juga pemikiran dan rekomendasi cemerlang dari ranah ilmu sosial humaniora? Untuk bisa menjawab pertanyaan ini diperlukan suatu penjelasan yang dikaitkan dengan status otonomi universitas dari 11 perguruan tinggi terbaik yang ada di Indonesia. Bagaimanakah implementasi dari status otonomi universitas? Apa sajakah permasalahan yang dihadapi dosen? Sudah mampukah mempersiapkan para ilmuwan/ dosen untuk berkontribusi menyongsong masa depan Indonesia ?

Kata kunci: Otonomi Universitas, Kebebasan Akademik, Revolusi Industri 4.0., Era Disrupsi, *Artificial Intelligence*

### 1. Pengantar: Tantangan ke Depan

Tahun 2050 penduduk dunia diramalkan mencapai 9 miliar. Manusia akan menghadapi problem sangat kompleks, diantaranya krisis air bersih, krisis energi, krisis pangan, ancaman penyakit, perubahan iklim akibat kerusakan hutan dan lingkungan, masalah pelanggaran hak asasi manusia dan intoleransi yang semakin meluas di dunia. Di sisi yang lain sains dan teknologi digital mengalami lompatan sehingga *artificial intelligence* dan robot akan menggantikan banyak pekerjaan dan profesi dalam berbagai bidang seperti kesehatan, keteknikan, perhotelan, hukum, bahkan pendidikan. Khususnya di bidang pendidikan tinggi, Revolusi Industri 4.0 menuntut para ilmuwan meresponnya melalui berbagai kerja akademik mengajar, meneliti, dan melakukan pengabdian sosial yang saling terintegrasi satu sama lain. *Research based teaching* sudah menjadi keharusan. Substansi pengajaran harus selalu diperbaharui setiap saat dengan temuan penelitian yang dilakukan oleh para dosen.

Perubahan ini memang sangat cepat dan tidak bisa ditawar. Bagaimanakah sikap para ilmuwan Indonesia menghadapi masalah kemanusiaan di masa depan? Mampukah sains dan teknologi, ilmu sosial dan humaniora memberi jawaban melalui pengembangan ilmu? Mampukah pengembangan ilmu di perguruan tinggi di Indonesia menghasilkan ilmuwan yang kreatif dan inovatif merespon kemajuan sains dan teknologi (digital), sehingga bisa sejajar dengan perguruan tinggi lain di Asia? Setidaknya bila kita sudah terlanjur tidak punya *basic research*, apa yang bisa kita lakukan mengisi peluang-peluang yang masih ada bagi kita?

Pertanyaan ini tidak bisa dijawab bila tidak dikaitkan dengan persoalan yang kita hadapi hari ini dalam rangka mengimplementasi otonomi universitas, terutama universitas dengan status sebagai PTN BH (Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum). Kita masih berhadapan dengan problem struktural berupa

serangkaian kendala regulasi/administratif dalam tatakelola universitas; ketiadaan hubungan antara universitas dengan industri. Semua hal itu menyebabkan kurang tumbuhnya budaya akademik, “*passion*” untuk meneliti, menghasilkan temuan-temuan spektakuler yang ditekuni sepanjang hayat. Hal yang terjadi umumnya hanyalah “membuat karya/penelitian sebatas untuk kepentingan pemenuhan kum”, syarat administratif kenaikan pangkat.

Universitas adalah gerakan moral tempat lahirnya produksi dan reproduksi ilmu pengetahuan. Para ilmuwan dengan kapasitas intelektual dan kepeduliannya yang tinggi punya potensi sangat besar untuk ikut mengatasi berbagai persoalan dunia di masa depan. Namun, potensi itu saja tak cukup. Ada hal mendasar yang sangat dibutuhkan, yaitu otonomi universitas! Inilah landasan moral para ilmuwan untuk bekerja memaksimalkan kemampuan intelektualnya. Jika menghendaki bangsa yang kuat, otonomi universitas bersifat kodrati itu tidak boleh dibatasi oleh siapapun, bahkan harus didukung sepenuhnya oleh negara melalui perangkat hukum dan kebijakan. Otonomi yang berjalan baik, akan menjadi tenaga pendorong bagi hidup dan berkembangnya budaya akademik. Tulisan ini akan membahas: (1) Pentingnya otonomi universitas dalam penyelenggaraan universitas dan pengembangan ilmu, (2) Implementasi Otonomi yang berdampak pada pengembangan ilmu, (3) Tantangan universitas ke depan, dan terakhir, beberapa usulan ke depan

## **2. Otonomi Universitas**

Landasan hukum bagi otonomi universitas yang pertama adalah UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Namun UU ini dihapus Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 tanggal 31 Maret 2010. UU ini menimbulkan kontroversi karena salah pengertian tentang otonomi universitas yang diidentikkan dengan komersialisasi universitas, padahal universitas berstatus otonomi merupakan badan hukum publik yang nir laba. Mereka melihat otonomi universitas hanya sebatas soal pendanaan saja, tidak melihat otonomi secara keseluruhan.

Setelah 12 tahun tidak memiliki landasan hukum, kemudian lahir UU no 12/2012 tentang Pendidikan Tinggi. UU inipun kembali dimintakan peninjauan kembali kepada Mahkamah Konstitusi, karena kesalahpahaman yang sama dari warga masyarakat, Namun melalui Putusan Nomor 111/PUU-X/2012 MK menolak permohonan peninjauan kembali. Setelah itu pemerintah menetapkan tujuh universitas besar berstatus otonomi, dan saat ini sudah menjadi 11, diberi nama sebagai Perguruan Tinggi Negeri Berbadan Hukum (PTN BH). Perlakuan khusus kepada sejumlah PTN harus dibaca dalam kerangka otonomi universitas; bukan perbedaan perlakuan semata kepada universitas lain. Implementasi gagasan otonomi memang dimulai dari mengidentifikasi PTN yang dipersyaratkan memiliki kemampuan dan daya saing. Selanjutnya secara bertahap status PTN otonom akan diberikan kepada universitas lain yang menyatakan kesiapan.

Terdapat pembelajaran dari soal hukum yang mengatur soal otonomi ini. Sejak putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2009 mengakhiri status universitas sebagai badan hukum mandiri, terjadi debat yang tidak berkesudahan tentang apakah universitas harus otonom atau tidak. Di sinilah awal kekacauan

tentang apakah artinya "otonomi" dalam perspektif kepentingan universitas sebagai lembaga produksi dan reproduksi ilmu pengetahuan. Otonomi sebagai suatu terminologi dalam ilmu pengetahuan dikacaukan dengan pengertian awam sehingga timbul salah pengertian, bahkan konflik, yang tidak menguntungkan bagi kelangsungan pendidikan tinggi Indonesia. Otonomi seperti apa yang dibutuhkan oleh universitas bagi keberlangsungannya?

Ada baiknya kita belajar dari Magna Charta Universitatum. Para rektor universitas di Eropa berkumpul dalam perayaan 800 tahun universitas tertua Bologna, tahun 1988, dan menetapkan Magna Charta Universitatum. Mereka mempertimbangkan masa depan umat manusia yang akan sangat bergantung pada perkembangan kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan teknologi. Penelitian yang dihasilkan universitas dianggap sangat penting. Tanggung jawab universitas adalah menyebarkan ilmu pengetahuan di kalangan generasi muda yang akan mengabdikan dirinya kepada masyarakat dan bangsa. Dalam konteks ini, universitas wajib mendidik generasi muda dan mengajar mereka untuk menajamkan suara hati serta menghormati prinsip dan nilai dasar tentang kebenaran dan kejujuran. Suara hati adalah kepekaan untuk menimbang baik dan buruk, benar dan salah.

Otonomi dalam pengertian ini adalah keseluruhan kemampuan institusi untuk mencapai misinya berdasarkan pilihannya sendiri. Otonomi butuh kesempurnaan dalam bidang akademik, tata kelola, dan manajemen keuangan. Jika hal itu tidak terjadi, otonomi telah disalahgunakan (Magna Charta Universitatum, 1988). Otonomi universitas bersifat kodrati, sama seperti hak asasi manusia bagi manusia. Otonomi universitas tidak dapat diganggu oleh siapa saja termasuk negara sekalipun, bahkan negara harus mendukung otonomi universitas. Dalam hal ini universitas tidak bisa disamakan dengan lembaga manapun, baik politik maupun bisnis, harus jauh dari kepentingan kekuasaan dan uang. Sebabnya adalah universitas mempunyai fungsi khusus yakni memproduksi ilmu pengetahuan untuk tujuan kemaslahatan umat manusia. Tujuan dari otonomi adalah memampukan para ilmuwan untuk sampai pada puncak prestasi akademik, seperti yang juga diamanatkan para pendiri bangsa ini. Kreativitas dan inovasi ilmuwan dinantikan masyarakat ilmiah untuk bersama-sama mengatasi persoalan kemanusiaan di masa depan (Magna Charta Universitatum, 1988).

Pada dasarnya dalam universitas otonomi dosen dan professor dibenarkan untuk mengajar, meneliti, menulis publikasi, memberi layanan sosial terkait tema dan substansi tertentu sesuai kehendak bebasnya sebagai ilmuwan. Semua itu dipertanggungjawabkan kepada komunitas ilmiah dan publik. Itu sisi pertama dari otonomi universitas. Pada sisi yang lain yang dimaksudkan dengan otonomi adalah tatakelola universitas, yang mengedepankan prinsip akuntabilitas dan transparansi, termasuk di dalamnya adalah terbuka terhadap partisipasi publik untuk ikut mengontrol karena universitas juga mengelola dana publik. Ada kebebasan untuk mengelola keuangan sendiri, mencari keuangan sendiri berjejaring dengan industri melalui proyek penelitian dan tidak melibatkan birokrasi kementerian yang rawan korupsi seperti selama ini dikeluhkan masyarakat. Semakin terkait dengan birokrasi keuangan pemerintah, semakin tersedia celah bagi penyalahgunaan kewenangan dan korupsi. Tambahan lagi,

apabila universitas dijadikan bagian dari birokrasi pemerintah, akan tumbuh budaya birokrasi yang lamban, tidak efisien, dan korup. Idealnya, suatu saat seperti pendanaan universitas tidak boleh mengandalkan dari bayaran mahasiswa semata, tetapi dari negara (seperti di Singapura, Malaysia?), atau industri melalui kerjasama para professor dengan industri melalui kegiatan penelitian yang sangat mendasa (seperti di Amerika, Jerman).

### ***Prinsip Dasar Otonomi***

Dengan demikian dapat dirumuskan beberapa prinsip dasar dari otonomi universitas.

***Pertama***, universitas adalah institusi sendi dalam masyarakat yang harus dikelola secara khusus karena menghasilkan dan menguji ilmu pengetahuan berdasarkan riset dan pengajaran. Oleh karena itu, universitas harus otonom secara moral dan intelektual, terbebas dari otoritas politik dan kekuasaan ekonomi.

***Kedua***, pengajaran dan riset universitas tak dapat dipisahkan dari perkembangan kebutuhan dan panggilan masyarakat serta kemajuan ilmu pengetahuan.

***Ketiga***, kebebasan dalam riset dan pengajaran adalah prinsip dasar kehidupan universitas yang harus dihormati. Universitas harus menjamin penolakan terhadap intoleransi, selalu terbuka terhadap dialog, tempat ideal bertemunya para pengajar yang mampu mengomunikasikan ilmu pengetahuan, serta sangat difasilitasi untuk mengembangkannya melalui riset dan inovasi. Universitas adalah tempat bagi mahasiswa yang berhak, berkemampuan, dan berkeinginan memperkaya pemikirannya dengan ilmu pengetahuan.

***Keempat***, universitas berada di garis depan dalam pengembangan tradisi memuliakan kemanusiaan. Kepedulianya secara konstan ditujukan untuk mencapai ilmu pengetahuan universal dan memenuhi panggilannya melampaui batas geografi, politik, dan mendukung kebutuhan vital untuk memahami keberagaman budaya. Untuk dapat mewujudkan prinsip dasar itu dibutuhkan cara yang efektif, seperti menyediakan instrumen yang memadai untuk menjamin kebebasan riset dan pengajaran; membuat regulasi dalam mengangkat pengajar dan memperhatikan status kepegawaian mereka serta melindungi hak-hak mahasiswa untuk bertukar informasi, bekerja sama dengan para pengajar dalam kerja akademik.

Apa hubungan otonomi universitas dan kebebasan akademik? Kebebasan akademik adalah hak setiap profesor, staf pengajar, dan peneliti terkait kegiatan mereka dalam pengajaran dan penelitian. Tentu saja yang sejalan dengan tradisi universitas, kode etik, prinsip dan toleransi dan kolaborasi. Profesor bebas menentukan isi kuliahnya dan menerbitkan hasil penelitian tanpa meminta persetujuan. Akademisi hanya mengabdikan pada kebenaran, kejujuran, dan keadilan, terbebas dari kepentingan politik praktis dan agama tertentu dalam tugasnya.

Kebebasan akademik juga ada pada institusi, yaitu kebebasan untuk mengangkat pegawai, menetapkan standar masuk bagi mahasiswa. Mahkamah Agung Amerika pernah memutuskan bahwa kebebasan akademik universitas

adalah untuk menentukan sendiri siapa boleh mengajar, apa yang diajarkan, bagaimana cara mengajar, dan siapa yang diizinkan untuk belajar.

Otonomi universitas dan kebebasan akademik yang diimplementasi dengan sungguh-sungguh akan melahirkan budaya akademik yang subur, dan akan melahirkan hubungan kolegial yang egaliter dan sehat atas dasar saling menghormati dan memberdayakan di antara para ilmuwan; dan tatakelola universitas yang sehat dan bersih.

### 3. Implementasi Otonomi

Sudah tujuh tahun kita mendapatkan jaminan otonomi universitas, yang secara khusus dinyatakan dalam Pasal 8 dan 9 UU no. 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Mengapa “perlakukan khusus” yang diberikan kepada sejumlah perguruan tinggi negeri (PTN) tidak kunjung menempatkannya sebagai unggulan bahkan di tingkat Asia sekalipun. Permasalahannya terletak pada bagaimanakah berbagai kebijakan pemerintah memosisikan universitas terkait bidang akademik dan tatakelola.

#### 3.1. *Ketiadaan basic research*

Kelemahan paling serius adalah kebijakan pemerintah yang tidak memungkinkan universitas memiliki *basic research*, yaitu penelitian jangka panjang, dilakukan kolaboratif oleh ilmuwan lintas disiplin ilmu, lintas fakultas atau lintas universitas; yang didukung dana (hampir tidak terbatas) dan tidak dibebani urusan administratif. Hal ini terutama karena kita memang tidak punya dana besar untuk riset, oleh karenanya kita termasuk negara dengan dana riset yang kecil dibandingkan dengan negara lain, hanya 0,3 persen dari PDB<sup>1</sup>

#### ***Benchmarking 1***

Jerman adalah salah satu negara yang memberi perhatian amat besar kepada pengembangan sumberdaya manusia melalui pendidikan. Pemerintahnya mendukung secara amat besar penyelenggaraan universitas dan sekolah tinggi dengan penyediaan dana terutama untuk riset. Dalam hal ini Jerman adalah salah satu negara yang tidak mengikuti kecenderungan *world university ranking*, tetapi mereka ternyata maju dengan caranya sendiri. Di samping itu pendanaan riset universitas juga didapat melalui kompetisi hibah.

Di Jerman misalnya pemerinkatan atau penghargaan kepada universitas didasarkan pada proyek penelitian, yang jelas dirumuskan konsep dan visinya ke depan. Dalam hal ini adalah penelitian yang amat terintegrasi dengan pengajaran. Riset dibawa ke ruang-ruang kelas, sehingga mahasiswa mendapat ilmu yang terus baru. Proyek *research based teaching* ini diajukan suatu universitas (atau kolaborasi beberapa fakultas dan universitas).

Penghargaan berupa dana penelitian yang besar jumlahnya (ada dana yang tidak terbatas, tergantung pada kategori penghargaannya). Bidang yang didanai itu sains, teknologi, dan humaniora. Pada saat ini nampaknya tema dan konsep

---

<sup>1</sup><http://www.neraca.co.id/article/118220/dana-riset-diusulkan-rp150-triliun-pertahun> diunduh 21 Oktober 2019

penelitian yang diajukan oleh universitas yang memenangkan hibah adalah yang bersifat lintas disiplin, dan bersifat *frontier research*, yang mengerjakan hal-hal yang paling baru dan unggul.

Universitas atau kolaborasi universitas yang memenangkan hibah akan dengan serta merta mendapat reputasi di seluruh negeri. Sungguhpun di Jerman pada umumnya kualitas dari semua universitas relatif setara.

Catatan, hal yang sangat mengharukan adalah, universitas yang berlomba dan tidak menang atau hanya menang dalam kategori tertentu yang tidak teratas, Rektornya menulis surat terbuka kepada semua civitas, termasuk mahasiswanya, mengatakan permohonan maaf, dan menyatakan akan terus berusaha tetap membuat *research based teaching* terbaik di universitasnya.

Di negara-negara maju *basic research* pada umumnya menghasilkan para pemenang Nobel. Saat ini *basic research* sangat dikembangkan secara riset lintas disiplin dan menghasilkan banyak temuan-temuan sains dan teknologi yang spektakuler. Berbagai temuan ilmiah ini banyak yang sudah dikomersialisasi untuk bisa dinikmati masyarakat, dan menghasilkan hak paten.

Ketidakmampuan memberdayakan ilmuwan sendiri mengakibatkan kita menjadi konsumen yang membeli produk riset sains dan teknologi dari negara lain. Kita sangat tidak memiliki kemandirian dalam hal ini. Karena tidak punya riset, maka kita cuma menjadi pasar bagi berbagai produk keteknikan, otomotif, kesehatan, kebutuhan alat rumah tangga, dan banyak lagi.

Ruang otonomi universitas yang dijamin undang-undang itu, dalam kenyataannya tidak terjadi. Pemerintah sangat ketat meregulasi hampir semua sendi: nomenklatur dan batas ilmu yang boleh diajarkan, dan bagaimana cara mengajar. Dalam penelitian, dosen lebih takut kepada urusan kwitansi daripada kerja penelitiannya sendiri.

### 3.2. *Ketiadaan hubungan antara universitas dan industri*

Ketiadaan hubungan antara universitas dan industri adalah juga karena industri kita tidak ada yang benar-benar memproduksi sendiri, kecuali melakukan *assembling* saja.

Sebabnya industri-industri besar sudah memilikipusat risetnya di *head quarter* masing-masing bertempat di negara lain. Celaknya, walaupun ada korporasi atau industri di Indonesia yang membutuhkan keahlian di bidangnya, mereka bukannya membangun sinergi dengan universitas yang ada, tetapi malah membuat universitas sendiri. Sangat sedikit CSR (*Corporate Social Responsibility*) yang diberikan industri atau korporasi kepada universitas.

### ***Benchmarking 2***

Bagaimana seharusnya kemitraan antara industri dan universitas ? Baiklah kalau kita *benchmarking* ke negeri lain. Jerman terdiri dari 16 federal states, dan di-masing-masing wilayahnya ada berbagai universitas dan industri. Hubungan antara universitas dan industri dalam suatu wilayah sangat terbangun. Kolaborasi antar universitas di suatu wilayah bisa dalam bentuk dibangunnya suatu pusat riset bersama di dekat universitas. Konsorsium profesor bisa bersama-sama mengajukan proposal penelitian kepada industri di wilayah tersebut. Mahasiswa dari universitas di sekitar wilayah bisa *internship* atau

magang ke industri yang selama ini bekerjasama ada. -- *Internship* adalah keharusan terutama bagi mahasiswa keteknikan, sains(*basic research*), dan ilmu kesehatan. Industri berkontribusi memintarkan para mahasiswa melalui *internship* dan riset.

Di dalam konsorsium para profesor/dosen itu ada berbagai bidang keahlian. Misalnya suatu industri otomotif (besar dan bereputasi dunia) sedang membutuhkan keahlian teknik mesin atau otomotif, maka penelitian diserahkan kepada ahli yang besar yang ada dalam konsorsium. Lain kali bila ada industri lain membutuhkan keahlian *food science*, maka profesor bidang itulah yang akan memimpin proyeknya.

Penelitian dikerjakan oleh seorang profesor, dan penelitiannya adalah para mahasiswa S3 (orang Jerman dan non-Jerman). Beberapa orang peneliti kandidat Doktor mendukung riset profesornya. Selanjutnya beberapa mahasiswa orang *bachelor*(S1) atau master (S2) mendukung riset mahasiswa S3. Tema penelitian yang sama digarap secara kolaboratif begitu rupa, sangat solid dan mendasar karena dilakukan oleh beberapa orang yang sangat bekerjasama. Kuncinya adalah kolaborasi.

Penelitian terutama dalam bidang sains termasuk kesehatan dan keteknikan itu sangat mahal, dan industri menyediakan semua kebutuhannya. Para profesor, mahasiswa S3, mahasiswa S2 dan S1 mendapatkan keleluasaan untuk melakukan penelitian sesuai dengan tuntunan hasrat inovasi dan kepandaianya. Hampir tidak ada halangan terkait penyediaan alat, reagen, dan segala dukungan fasilitas. Tidak mengherankan jika inovasi dan kreatifitas terbangun. Hasil inovasi akan diolah industri menjadi barang komersial yangnantinya bisa dinikmati publik.

Ketika ilmuwan kita masih berkutat dengan soal-soal administratif, *repertoire* ilmu pengetahuan global sudah menghasilkan berbagai temuan spektakuler yang mengubah dunia dan cara berpikir. Dari cara berilmu seperti itu, lahirlah banyak kreatifitas, inovasi, dan kemajuan peradaban manusia. Artikel terindex Scopus dan ranking dunia datang dengan sendirinya.

### *3.2. Pembiaran terhadap pendidikan tingkat pascasarjana*

Bagian penting dari universitas yang memiliki potensi dan kapasitas untuk menghasilkan karya bermutu adalah pendidikan pascasarjana. Universitas ternama di negara maju justru lebih berkonsentrasi membesarkan pascasarjananya. Karena di sanalah para professor dan mahasiswa doktoral memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk bekerjasama menghasilkan riset dan produksi ilmu pengetahuan. Tidak mengherankan, intensitas artikel jurnal yang tinggi, temuan sains dan teknologi, penghargaan bergengsi dan penting bagi kesejahteraan masyarakat; lahir dari civitas Pascasarjana. Pendanaan penelitian di pascasarjana, berasal dari negara maupun industri, yang berkepentingan mendapatkan temuan terbaik dari universitas dalam bidang sains, teknologi, sosial dan humaniora.

Di Indonesia prioritas pendidikan diletakkan pada S1, termasuk subsidi pemerintah (BOPTN) hanya ditujukan bagi mahasiswa S1. Kebijakan ini diartikan oleh pejabat universitas bahwa memang tugas utama universitas otonom adalah menyelenggarakan S1; suatu anggapan keliru dalam

menerjemahkan otonomi universitas. Pembiaran terhadap pascasarjana, “nir-subsidi”, menyebabkan pendidikan pascasarjana harus membiayai hidupnya sendiri. Akibatnya, universitas “terpaksa” menjadikan pendidikan pascasarjana sebagai komoditas, mendirikan cabang di kota lain, dan mendapatkan mahasiswa yang mampu membayar. Mahasiswa yang bertujuan mencari gelar jauh lebih banyak daripada yang “kasmaran” kepada riset dan produksi ilmu pengetahuan. Para dosenpun bertujuan sama, yaitu mendapatkan tambahan penghasilan dengan mengajar di pascasarjana di waktu luang sesudah mengajar S1. Pendidikan pascasarjana tak ubahnya “lapak” untuk mencari uang, atau status bagi professional yang mengajar cuma sesekali. Alhasil pendidikan pascasarjana berhenti sebagai universitas pengajaran, bukan universitas riset.

### *3.4. Problem Struktural*

Beberapa permasalahan lain yang terkait problem struktural adalah berikut ini. Nampaknya pemerintah memilih cara yang paling gampang untuk mengatur pendidikan tinggi atas nama jaminan mutu dan prestasi, yaitu membuat semakin banyak peraturan, yang mengatur banyak sekali bidang-bidang kegiatan akademik dan tatakelola.

Diantaranya, **pertama**, keharusan berprestasi dengan ukuran satu-satunya yaitu produksi artikel jurnal terindeks Scopus. Tanpa itu dosen tidak bisa naik pangkat atau jadi guru besar. Prestasi akademik dipahami sebatas perintah administratif, bukan hakikat terbangunnya budaya akademik dan penelitian.

**Kedua**, dana riset penelitian yang tidak besar disediakan untuk riset yang amat menyebar dan hanya bisa mendanai riset yang kecil-kecil dan sporadis, hampir tidak ada hubungan satu sama lain. Hal ini dikarenakan tidak ada prioritas dan fokus pada riset tertentu yang dipilih karena benar-benar bisa menopang industri dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Dana ini dibagikan kepada begitu banyak dosen dan penerima hibah tidak bekromunikasi satu sama lain. Evaluasi terhadap kinerja penelitian lebih bersifat administratif daripada keunggulan akademiknya. Tuntutan yang paling mudah ditujukan kepada dosen adalah: publikasi, sedapat mungkin di jurnal bereputasi. Hal demikian juga bisa menimbulkan kecuranan termasuk “efek kobra” dosen mengutip tulisannya sendiri.

**Ketiga**, sungguhpun di tahun-tahun belakang disampaikan bahwa kementerian membuka ruang terhadap munculnya program studi ilmu-ilmu baru yang bersifat lintas disiplin. Namun dalam praktiknya tidak demikian. Misalnya karena setiap kali suatu prodi diakreditasi selalu ditanyakan kesesuaian nomenklatur prodi dengan yang sudah ada dalam daftar kementerian. Ada prodi multidisiplin yang sudah berdiri lebih dari dua puluh tahun, setiap kali diakreditasi lima tahun sekali, asesornya menanyakan hal yang sama tentang akar dan pohon ilmu prodi tersebut. Mereka seperti kurang mengikuti perkembangan bahwa kecenderungan ilmu pengetahuan global hari ini adalah lintas disiplin. Nomenklatur dikti yang ada bersifat tidak membebaskan dan ketinggalan zaman. Dikti bisa memberikan nilai buruk lembaga di bawah PT, yang dinilai tidak memiliki pohon ilmu dan tidak ada nomenklaturnya. Celakanya, pandangan semacam ini diikuti sebagian profesor pemangku kepentingan di PT. Mereka bahkan memandang rendah ilmu multidisiplin,

padahal tumbuhnya ilmu-ilmu baru itu justru karena kegagalan teori dan metodologi ilmu konvensional yang tidak memungkinkan ilmuwan merespons secara cepat kebutuhan masyarakat.

**Keempat**, keharusan memiliki dosen tetap yang berpangkalan di program studi. Setiap prodi S1, S2, S3 harus memiliki dosen tetapnya sendiri bergelar doktor atau guru besarkeseluruhannya minimal enam orang. Padahal saat ini universitas, fakultas, prodi manapun di Indonesia terutama ilmu sosial humaniora, kekurangan doktor dan guru besar. Ukuran mutu ditetapkan lebih pada ketersediaan kuantitas dosen tetap di setiap prodi, ketimbang prestasi dan capaian dosen di tingkat universitas.

**Kelima**, setiap universitas memiliki identitas tradisi keilmuan yang unik karena kesejarahan, konteks masyarakat dan geografis yang beragam. Dalam perspektif otonomi universitas seharusnya keragaman ini diakomodasi. Namun atas nama “jaminan mutu”, semuanya diseragamkan. Rigiditas penilaian administratif ini diamini oleh pejabat universitas, sungguhpun bisa mematikan pendidikan program studi baru yang karakter keilmuannya lintas disiplin.

**Keenam**, konsekuensi otonomi akademik adalah tatakelola universitas, yang mensyaratkan transparansi dan akuntabilitas. Namun rezim keuangan negara seolah menyamakan tatakelola keuangan universitas dengan kantor jawatan pemerintah. Penyelenggaraan keseharian pendidikan terkendala administrasi. Pengadaan dan pemeliharaan peralatan laboratorium, perpustakaan, berbagai kegiatan ilmiah, pada umumnya tidak luput dari prosedur “*njlimet*”, karena takut audit Badan Pemeriksa Keuangan. Begitulah transparansi dan akuntabilitas universitas dijalankan. Ketika negara baru mampu membiayai sebagian kebutuhan universitas dan melakukan pembiaran terhadap pendidikan tinggi, seketat itu negara mengontrol, seolah para akademisi bukan orang yang layak dipercaya.

Problem di atas dapat menjelaskan bagaimanakah pengembangan keilmuan tidak terlalu terjadi di Indonesia. Kita ketinggalan dibandingkan dengan negara-negara lain dalam hal memandirikan perguruan tinggi. Barangkali inilah juga yang menjelaskan mengapa prestasi ilmuwan Indonesia termasuk yang rendah di dunia meski ada banyak orang pandai di negeri ini. Ketidakmandirian pendidikan tinggi juga menjelaskan mengapa banyak ilmuwan Indonesia yang sangat pandai lari ke luar negeri, membaktikan dirinya untuk kemajuan bangsa lain. Di sini mereka tidak mendapatkan laboratorium yang memadai dan kesejahteraan lahir batin yang dibutuhkan untuk sampai pada puncak prestasi akademik. Atmosfer akademik tidak menunjang.

Adakalanya ilmuwan tidak bisa bersuara karena terbelenggu oleh kedudukannya dalam hierarki birokrasi akademik. Nampaknya kebebasan akademik hanya bisa diperoleh dalam universitas yang otonom. Di dalamnya terdapat persyaratan tata kelola dan aksesibilitas publik terhadap pendidikan tinggi.

#### **4. Keharusan merespon Era Disrupsi**

Sebelum tahun 2025, robot akan menggantikan 52% dari pekerjaan. *Shifting* besar-besaran terjadi ketika satu juta pekerjaan konvensional akan hilang. Namun 1,7 juta profesi baru akan lahir. Apakah kita akan menerima

tantangan ini dengan keterbukan dan inisiatif baru ?(World Economic Forum, 2019)<sup>2</sup>.

Bagaimana perkiraan fenomena tersebut bagi Indonesia ? *Shifting* terjadi dalam masyarakat Indonesia yang plural yang menyebabkan adanya disparitas teknologi. Sungguhpun sebagian kalangan sudah mengarah kepada teknologi digital, tetapi masih ada warga masyarakat di berbagai wilayah di pedalaman yang hidup dengan teknologi sederhana. Masyarakat yang kita hadapi adalah masyarakat dualistik dalam berteknologi.

Sungguhpun demikian di kota-kota besar sudah kelihatan industri besar yang ambruk karena tidak bisa bersaing dengan industri berbasis digital. Di antaranya bisnis retail, industri fotografi, garmen, sepatu, industri jasa, dan banyak lagi. Era disrupsi sudah datang bagi industri yang tidak terbuka terhadap kemajuan. Namun era disrupsi juga mengancam universitas. Hari ini siapapun bisa mendapatkan ilmu pengetahuan dari dunia maya. Mereka bisa mendapatkan kuliah dari professor ternama dalam bidang apapun melalui youtube. Dalam hal ini industri digital raksasa yang berdomisili di *Silicon Valey* sudah mulai merekrut pegawai tidak berdasarkan pendidikan tinggi dari universitas bereputasi tetapi kompetensi dan jejak digital yang bersangkutan.

Di masa sekarang berkembangnya ilmu multidipliner sudah menjadi kecenderungan ilmu pengetahuan global saat ini (*Oey-Gardiner/AIPI*, 2017. Kemajuan suatu universitas ditandai oleh keterbukannya terhadap perkembangan ilmu baru. Ketika suatu universitas menetapkan dirinya sebagai *research university*, seharusnya riset multidisipliner menjadi tulang punggungnya. Mandat universitas sebagai rumah produksi ilmu pengetahuan, menjadi mandat pula bagi lembaga yang menyelenggarakan pendidikan dan riset studi multidisipliner. Di banyak universitas maju di Asia didirikan lembaga kajian multidisipliner, dengan mengundang para ahli dari berbagai latar belakang keilmuan untuk meneliti isu tertentu, dengan produktivitas tulisan dan kerjasama internasional yang sangat intensifnya. Dukungan (finansial) negara terhadap universitas sangat kuat. Begitulah mereka memajukan universitasnya.

Namun bagaimanakah universitas dan ilmuwan di Indonesia memosisikan studi-studi multidisipliner ? Sungguhpun ada begitu banyak orang pintar dan potensi besar di kalangan ilmuwan Indonesia, tetapi produktivitasnya dianggap kurang dibandingkan dengan ilmuwan di negara-negara Asia. Terkaitkah dengan sukarnya para ilmuwan menerima perkembangan ilmu baru? Ataukah mereka lebih takut terhadap administrasi kementerian Dikbud yang lamban dalam merespon perkembangan ilmu baru ?

Puncak kemajuan dunia diramalkan akan berpindah dari negara Barat ke Asia, dan mencapai puncaknya tahun 2050. Hal itu ditandai oleh akan bertambahnya lebih dari tiga milyar orang kaya baru. Masyarakat masa depan adalah masyarakat yang mengandalkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mencapai kesejahteraannya. Di sinilah studi multidisipliner berperan, karena berangkat dari kebutuhan untuk menyediakan penjelasan dan jawaban ilmiah

---

<sup>2</sup>[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Annual\\_Report\\_18-19.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Annual_Report_18-19.pdf), diunduh 9 Oktober 2019.

yang lebih komprehensif terhadap permasalahan yang dihadapi oleh manusia dan masyarakat dalam segala aspeknya. Kompleksitas persoalan manusia akan terus berubah seiring dengan perubahan jaman. Tuntutan untuk menjawab permasalahan kekinian dan masa depan ini melahirkan teori dan metodologi baru, yang tidak dapat ditampung lagi dalam ilmu-ilmu monodisiplin.

Para ilmuwan tidak bisa lagi membendung kebutuhan untuk mempelajari dan meminjam ilmu lain untuk mencapai penjelasan yang paling mendekati kebenaran. Sangat mungkin seseorang ahli kesehatan masyarakat, mempelajari ilmu politik karena menemukan bahwa persoalan kesehatan masyarakat ternyata terletak pada kebijakan politik. Seorang astronom merasakan banyaknya hal yang tidak dijelaskan oleh ilmu fisika, sehingga ia mendalami ilmu filsafat, dan menjadi filsuf. Ilmuwan hukum mengembangkan etnografi hukum karena membutuhkan metode penelitian untuk mencari penjelasan tentang bagaimana bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Namun para penekun studi multidisipliner sering dihadapkan pada pertanyaan: di mana pohon ilmunya? Apalagi administrator pendidikan juga mengaitkan karier akademik seseorang dengan linieritas ilmunya; sungguhpun ini tidak masuk akal, tetapi cukup menakutkan bagi banyak akademisi. Apakah pertanyaan tentang “pohon ilmu” ini masih relevan, karena hibrida berbagai disiplin ilmu adalah kesejatian dari perkembangan ilmu itu sendiri. Karakter yang melekat dalam studi-studi multidisipliner adalah holistik, menyeluruh, dan sangat terbuka terhadap sumbangan perkembangan terkini dari teori dan metodologi dari ilmu-ilmu lain, dan besar kemungkinan melahirkan hibrida ilmu baru yang bersifat lintas disiplin.

Pada masa awal ilmu antropologi hukum dipelajari di Indonesia, timbul debat tentang manakah pohon ilmunya: ilmu hukum atau ilmu antropologi? Menjawabnya tidak sederhana, karena para perintisnya adalah para ahli hukum dan antropolog. Ahli hukum tidak puas terhadap pendekatan juridis normatif yang melihat teks hukum sebagai benda mati, tidak ada ruang untuk menjelaskan bagaimana manusia merespon hukum. Antropolog membutuhkan spesialisasi baru untuk menjelaskan bidang hukum, yang tidak menjadi fokus ilmu antropologi. Mereka bersama-sama mengembangkan suatu hibrida ilmu baru, yang tidak bisa dijelaskan secara monodisiplin. Manakah pohon ilmu studi gender yang sudah jauh berkembang dalam berbagai aspeknya, dan didalamnya terkandung secara berkelindan pendekatan diantaranya psikologi, kesehatan, sosial, ekonomi, politik, kultural dan hukum?

Perkembangan studi multidisipliner terkait dengan arah pendidikan tinggi global yang menuju kurikulum 3.0, yaitu menempatkan mahasiswa sebagai pembelajar aktif, dosen adalah fasilitator, dan universitas menyediakan berbagai mata kuliah yang diminati mahasiswa. Kurikulum harus mengarah pada aktualisasi kebebasan akademik. Mahasiswa boleh memilih mata pelajaran apa saja yang disukainya, yang dirasa dapat menunjang minat penelitiannya (*liberal arts*).

Fakultas monodisiplin-pun perlu mempertimbangkan kurikulum yang bersifat *liberal arts* bagi mahasiswa baru. Mereka diperkaya dengan berbagai macam ilmu pengetahuan yang menunjang, sebelum memasuki ilmu keahliannya sendiri. Dengan demikian mahasiswa akan memasuki Sekolah

Hukum, Sekolah Kedokteran, atau Sekolah Teknik, dalam keadaan sudah mengerti bangunan ilmunya sendiri, dan konstelasinya bersama ilmu-ilmu lain. Kelak, mereka akan lulus tidak hanya sekedar sebagai tukang! Kurikulum semacam ini akan melahirkan penelitian dengan kebaruan teori dan metodologi, yang menjawab tantangan global, dan memberi rekomendasi strategis masalah manusia dan masyarakat.

Sudah saatnya universitas di Indonesia, dan administrasi kementerian Dikbud, memberi tempat yang layak bagi para ilmuwan yang kreatif, inovatif, dan punya daya saing. Biarkanlah mereka mencurahkan segenap potensi intelektual dan mendedikasikan hidupnya bagi kelahiran ilmu-ilmu baru, tanpa batas kompartementalisasi ilmu. Hargailah prestasi dan integritas mereka, termasuk memenuhi haknya sebagai profesor, dan mendukung sepenuhnya lembaga tempat mereka bekerja. Jangan pernah lagi menutup Program S3 studi multidisipliner dengan dalih tidak ada S1 nya. Sekolah Pascasarjana sudah tentu harus memiliki program S3 sesuai esensinya. Selanjutnya dukunglah, karena dukungan finansial negara terhadap universitas adalah amanat Konstitusi.

Reformasi birokrasi Indonesia (UU ASN No. 15/2015), haruslah menjadi bagian dari reformasi tatakelola universitas juga. Hendaknya universitas beralih dari organisasi yang cenderung menciptakan regulasi, menjadi organisasi yang menciptakan nilai dan budaya akademik. Bukankah kita ingin mewujudkan cita-cita para pendiri bangsa kita, agar Indonesia menjadi pusat ilmu dunia, seperti jaman Sriwijaya?

## **5. Beberapa usulan**

**Pertama,** Kementerian Ristek Dikti harus meninjau ulang berbagai regulasi yang berdampak pada hilangnya kesempatan bagi perguruan tinggi atau universitas untuk merencanakan dan mewujudkan potensi pengembangan Tri Dharma seluas-luasnya. Perguruan Tinggi adalah lembaga khusus yang berbeda dengan lembaga politik dan bisnis karena fungsinya memproduksi ilmu pengetahuan. Jangan menjadikan Rektor perguruan tinggi sebagai bawahan menteri. Akan tetapi, jadikan dia kolega, dan dukung sepenuhnya agar lembaganya bisa berprestasi gemilang untuk kemajuan bangsa.

**Kedua,** berangsur menghilangkan homogenisasi Perguruan Tinggi/universitas. Berikanlah ruang kebebasan kepada PT untuk merancang kurikulumnya sendiri sesuai konteks kesejarahan, geografis, struktur masyarakat dan kebudayaannya. Selama ini pemerintah memaksa PT mendesain rencana kerja dan kurikulum yang seragam, mengabaikan konteks lokalitas dan karakter pengembangan keilmuan khas. Berarti, evaluasi dan akreditasi terhadap kinerja PT juga harus dilakukan secara esensial dan kontekstual, bukan sekedar terpenuhinya persyaratan administratif.

**Ketiga,** dalam penentuan guru besar, hendaknya pemerintah hanya berperan mengesahkan karena yang paling tahu kebutuhan bertambahnya profesor dan kompetensi kelayakan seorang dosen untuk diangkat adalah universitas. Kelayakan dimaksud soal akademik, integritas, dan kontribusi dosen bagi universitas. Saat ini, karena kesulitan memenuhi persyaratan administratif, banyak program studi, departemen, dan fakultas defisit profesor. Hal ini sangat membahayakan estafet dan keberlanjutan suatu tenure keilmuan.

**Keempat**, perlu perubahan paradigma dalam melihat pengembangan ilmu masa depan. Perkembangan masyarakat yang cepat akibat revolusi teknologi informasi, menuntut para ilmuwan, membuka diri atas tumbuhnya ilmu multidisiplin dan transdisiplin, yang bukan saja lintas ilmu, tetapi rumpun ilmu.

**Kelima**, cara meningkatkan produktivitas penelitian para dosen harus diubah total. Harus ditumbuhkan budaya kasmaran terhadap kerja penelitian, inovasi yang nobel, dan berkontribusi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan global. Selama ini dosen lebih disibukkan dengan urusan pertanggungjawaban administratif dana penelitian pemerintah daripada proses penelitian. Evaluasi terhadap penelitian yang dilakukan pemerintah pun lebih pada soal terpenuhinya persyaratan administrasi, bukan hasil penelitiannya. Tak mengherankan penelitian dijadikan sekadar persyaratan kenaikan pangkat, bahkan tambahan penghasilan.

**Keenam**, penerapan sistem pengelolaan dana PT sebagai badan layanan umum (BLU) menjadi hambatan besar karena tidak bisa mengakomodasi gerak cepat kegiatan akademik. Atas nama prosedur formal, lalu lintas keuangan tidak memudahkan penyediaan kebutuhan dasar penyelenggaraan Tri Dharma. Sudah saatnya diterapkan pendanaan dengan model block grant, yang membuat fakultas dan lembaga di bawah PT leluasa menggunakan dana untuk semata kepentingan akademik. Asal saja prinsip tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas dipegang kuat.

**Ketujuh**, mendukung terciptanya konektivitas antara universitas dan lindustri, juga lembaga pemerintah, dan masyarakat (N Helix). Selama ini ada banyak hasil penelitian berupa prototipe atau rekomendasi akademik yang berhenti di perpustakaan. Agar bisa menjadi "barang jadi" yang bisa dinikmati masyarakat, ilmuwan di universitas harus bekerja sama dengan ilmuwan di lembaga pemerintah, masyarakat, dan industri. Dunia industri modern saat ini juga memiliki banyak doktor dan ilmuwan, sebagai penggerak kemajuan; dan hendaknya otak-otak cerdas dari para ilmuwan universitas dan industri bisa bekerja sama menghasilkan temuan yang paling bermutu dan bermanfaat bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Brown, Phillip; Lauder, Hugh; Ashton, David (2012), The Global Auction: The Broken Promises of Education, Jobs, and Incomes, Oxford University Press, p. 208*
- Oey-Gardiner, Mayling et.al. 2017. Era Disrupsi: Peluang dan Tantangan Pendidikan Tinggi Indonesia. Jakarta: Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia
- Pucciarelli F., Kaplan Andreas M. (2016) Competition and Strategy in Higher Education: Managing Complexity and Uncertainty, Business Horizons, Volume 59
- Qing, Li Lan. 2005. Education for 1.3 billion people : Former Chinese Vice Premier Li Lanqing on 10 years of education reform and development. Beijing: Pearson Education Asia

**Website**

Dana Riset, <http://www.neraca.co.id/article/118220/dana-ri-set-diusulkan-rp150-triliun-pertahun> diunduh 21 Oktober 2019

World Economic Forum, Annual Report 2018-2019 <https://www.weforum.org/reports/annual-report-2018-2019>, diunduh 9 Oktober 2019.

## **PENANGANAN PENGUNGGSI/PENCARI SUAKA OLEH PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA STUDI KASUS DI DKI JAYA**

**Heru Susetyo**

### **I. LATAR BELAKANG**

Pada awal tahun 2019 ini ada sekitar 14.000 pengungsi dan pencari suaka yang berada di Indonesia. Mereka datang dengan cara yang berbeda-beda. Ada yang menggunakan perahu dari Bangladesh atau Myanmar, seperti pengungsi Rohingya. Ada yang menggunakan pesawat dari Asia Tengah atau Afrika dan menyalahgunakan visa turis. Ada pula yang datang dari Malaysia melalui jalur laut secara ilegal maupun jalur legal. Sebagian pengungsi dan pencari suaka tersebut datang ke Indonesia secara sukarela, baik atas keinginan sendiri ataupun karena menjadi korban dari penyelundupan manusia. Sebagian lagi memang datang karena terusir dan menjadi korban persekusi di negaranya sendiri.

Indonesia sejatinya bukanlah tujuan akhir dari para pengungsi dan pencari suaka. Mereka datang ke Indonesia dalam rangka transit untuk menuju negara ketiga yang mau menampung mereka (*resettlement*) setelah melalui proses dari UNHCR.

Permasalahannya, Indonesia belum menjadi negara pihak (*state party*) dari *1951 Refugee Convention* dan juga belum mempunyai aturan setingkat UU yang mengatur permasalahan pengungsi. Satu-satunya peraturan yang ada adalah yang bersifat teknis administratif yaitu Perpres No 125/ 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri.

Banjir pengungsi ke Indonesia berlangsung sejak awal tahun 2000-an hingga kini. Mereka berasal dari Afghanistan, Iran, Irak, Sudan, Somalia, Sri Lanka, Bangladesh dan Myanmar (Rohingya). Ketiadaan regulasi yang kuat membuat pengungsi terdampar di Indonesia. Tak ada jalan keluar yang tepat. Pulang ke negeri asal tak mungkin, mencari negara ketiga belum tentu akan mendapatkan, dan bertahan di Indonesia juga bukanlah pilihan yang baik.

Walhasil, sejak tahun 2018 banyak pengungsi terdampar di Jakarta. Apalagi sejak Australia, selaku penyalur bantuan finansial menghentikan bantuannya kepada para pengungsi yang baru datang ke Indonesia setelah 31 Maret 2018. Pengungsi lama tetap mendapat support melalui IOM (International Office for Migration).

Di Jakarta, Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI Jakarta tidak lagi menanggung bantuan makanan dan tempat penampungan bagi pengungsi (*refugees*) dan pencari suaka (*asylum seekers*) di lahan eks Kodim Kalideres Jakarta Barat mulai 31 Agustus.2019. Pemprov DKI Jakarta akan menyerahkan para pengungsi ke UNHCR perwakilan Jakarta selaku Badan PBB yang mengurus pengungsi dan pencari suaka. Sementara itu pihak UNHCR perwakilan Jakarta memiliki permasalahan yaitu terkait kewenangan (*mandate*) dan juga budget. UNHCR tidak memiliki cara dan sarana untuk dapat

menjalankan atau mendirikan tempat pengungsian atau penampungan untuk pengungsi/pencari suaka.

Di sisi lain pihak pengungsi/ pencari suaka ada dalam posisi yang sulit. Banyak di antara mereka yang tidak bisa kembali ke negara semula karena ancaman persekusi ataupun karena negara asal mereka tidak mengakui mereka, sehingga mereka menjadi stateless (tanpa kewarganegaraan).

## **II. KEWENANGAN DAN TANGGUNG JAWAB**

Siapa yang harus bertanggungjawab dalam menangani pengungsi atau pencari suaka terlantar di Jakarta dan di wilayah lainnya di Indonesia? Tanggungjawab utama tentunya berada pada negara asal mereka (origin country), kemudian badan- badan internasional/ atau regional, lalu negara transit.

Namun masalahnya, tidak semudah itu mengembalikan pengungsi/ pencari suaka (*repatriasi*) ke negara asal ketika mereka terancam akan mengalami penyiksaan/ penderitaan (persekusi) di negara asalnya. Disamping itu, telah berlaku asas *non refoulement* (tidak boleh dikembalikan) seperti yang tercantum dalam Konvensi Pengungsi 1951. Asas tersebut bersifat *customary international law*<sup>1</sup> yang mengikat semua negara, terlepas negara tersebut menjadi penandatangan Konvensi 1951 atau tidak.

### **II.1. Posisi Indonesia**

Indonesia belum menjadi Negara Pihak dari Konvensi 1951 tentang Status Pengungsi atau Protokol 1967, dan Indonesia tidak memiliki kerangka hukum dan sistem penentuan status pengungsi. Meskipun Indonesia belum meratifikasi Konvensi 1951 mengenai Pengungsi, Indonesia telah lama memiliki tradisi untuk menerima pengungsi dan orang – orang yang membutuhkan perlindungan internasional. Contoh kasus, antara 1979 hingga 1996 Indonesia menyediakan Pulau Galang dan Pulau Rempang di Kepulauan Riau untuk menjadi penampungan sementara pengungsi Vietnam dan pengungsi Cambodia, dimana biaya pengelolaannya ditangani oleh Badan PBB.

Sampai akhir tahun 2018 terdapat sekitar 14,000 pengungsi terdaftar di kantor UNHCR di Indonesia. 29%dari jumlah total orang yang terdaftar di UNHCR Indonesia adalah anak – anak. Kebanyakan pengungsi di Indonesia datang dari Afghanistan (55%), Somalia (11%) dan Myanmar(6%)

### **II.2. Mandat UNHCR dan IOM diIndonesia**

Apakah UNHCR memiliki mandat untuk memberikan tempat penampungan dan bantuan kemanusiaan kepada pengungsi yang terlantar di Kalideres? Tidak terlalu jelas. Disebutkan dalam dokumen berikut bahwa UNHCR juga memiliki mandat untuk memberikan bantuan kemanusiaan:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup><https://www.unhcr.org/4d9486929.pdf>

<sup>2</sup><https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf>

*UNHCR is primarily mandated to provide international protection and humanitarian assistance, and to seek permanent solutions for persons within its core mandate responsibilities. UNHCR's original core mandate covered only refugees, that is, all persons outside their country of origin for reasons of feared persecution, conflict, generalized violence, or other circumstances that have seriously disturbed public order and who, as a result, require international protection. However, over time UNHCR's mandate has been expanded to cover returnees and stateless persons. Although UNHCR does not have a general mandate for internally displaced people, UNHCR may be involved in certain circumstances to enhance protection and provide humanitarian assistance.*

Namun ihwal memberikan bantuan kemanusiaan ini harus dijabarkan lebih lanjut. Karena UNCHR Indonesia sendiri menjelaskan bahwa tugas-tugas mereka adalah :<sup>3</sup>

1. Menjadi badan yang memproses permintaan status pengungsi di Indonesia.
2. Mendukung dikembangkannya kerangka perlindungan nasional untuk membantu pemerintah Indonesia mengatur kedatangan orang yang mencari suaka.
3. Bekerjasama dengan mitranya untuk menjamin kebutuhan psiko-sosial pengungsi dan orang yang menjadi perhatian UNHCR.
4. Mencari solusi jangka panjang bagi para pengungsi yang akan memberikan mereka kesempatan untuk membangun kembali hidup mereka sepiantasnya dalam damai.
5. Melakukan berbagai aktivitas untuk mengidentifikasi populasi orang yang tidak memiliki kewarganegaraan yang mungkin ada dan untuk melihat celah – celah yang ada dalam peraturan yang berlaku yang mungkin mengarah kepada keadaan tanpa kewarganegaraan.
6. mempromosikan dan mendorong dikeluarkannya dokumen dan perolehan kewarganegaraan.

International Organization for Migration (IOM) adalah organisasi internasional antarpemerintah (intergovernmental organization) di bidang migrasi yang berdiri sejak tahun 1951. Awalnya IOM didirikan di Eropa untuk menangani pengungsi pasca Perang Dunia II. Sejak September 2016 IOM mendapatkan status sebagai organisasi internasional yang terkait dengan PBB. IOM berdedikasi untuk memajukan migrasi yang manusiawi dan teratur untuk kepentingan bersama, dilaksanakan dengan meningkatkan pemahaman mengenai masalah-masalah migrasi, membantu pemerintah dalam menjawab tantangan migrasi, mendorong pembangunan sosial dan ekonomi melalui migrasi, dan menjunjung tinggi martabat dan kesejahteraan migran, termasuk keluarga dan komunitasnya.

IOM bekerja dalam empat area : (1) migrasi dan pembangunan, (2) pemfasilitasan migrasi (3) pengaturan migrasi, dan penanganan migrasi paksa,

---

<sup>3</sup><https://www.unhcr.org/id/en/government-relations-and-capacity-building#>

situasi darurat dan pascakrisis. Kegiatan lintas sektor IOM antara lain memajukan hukum migrasi internasional, advokasi kebijakan, perlindungan hak-hak migran, migrasi dan kesehatan, dan dimensi jender dalam migrasi.

Operasi IOM di Indonesia bermula saat penanganan migran Vietnam di Tanjung Pinang, Riau pada 1979. Serangkaian bantuan berlanjut dengan penyediaan perawatan, pemeliharaan dan bantuan pemulangan sukarela bagi para pengungsi Timor Timur.

Hubungan IOM dengan pemerintah Indonesia dimulai pada 1999 ketika Indonesia resmi menjadi negara pengamat dalam dewan IOM. Sebuah Perjanjian Kerjasama yang ditandatangani pada tahun 2000 mengakui Hubungan yang sangat bermanfaat antara Pemerintah dan IOM dalam meningkatkan penanganan migrasi. Hingga tahun 2013, status keanggotaan Indonesia masih tercatat sebagai negara pengamat IOM. Saat ini IOM di Indonesia memiliki program antara lain : *Counter Trafficking and Labour Migration, Community Stabilization, Disaster Preparedness and Response, Immigration and Border Management, Migrant Assistance, Migration and Development, Migration Health, Resettlement and Assisted Voluntary Return.*

IOM di Indonesia selama ini mendapatkan bantuan finansial yang signifikan dari Pemerintah Australia. Namun sejak 15 Maret 2018 bantuan tersebut dihentikan karena dikhawatirkan akan menjadi sebab pencari suaka akan terus berdatangan ke Indonesia dalam rangka menuju ke Australia. Akan halnya para migran transit yang ditangani IOM sebelum 15 Maret 2018 tetap mendapat bantuan dari Australia.

Berikut adalah relasi antara Indonesia, Australia, IOM dan mekanisme RCA (Regional Cooperation Agreement) :<sup>4</sup>

*Since 2000, the Australia Government has worked with Indonesia to stop refugees travelling by boat to Australia, and has funded the International Organization for Migration (IOM) to provide support for refugees who have been intercepted and detained by Indonesian officials. This arrangement comes under the **Regional Cooperation Agreement**. Under this agreement, Indonesian police and immigration officials agree to intercept refugees and other undocumented migrants and place them in immigration detention centres. Once detained, refugees and people seeking asylum were able to receive support from IOM, funded by Australia. Since 2001, Australia has provided \$388 million to IOM under the Regional Cooperation Agreement, which includes the provision of care for detainees, community housing facilities, information campaigns and capacity building for the Indonesian government. In March 2018, IOM announced that the Australian Government was ending funding under the Regional Cooperation Agreement for any refugees and people seeking*

---

<sup>4</sup><https://www.refugeecouncil.org.au/after-the-boats-have-stopped/3/>

*asylum newly arriving in Indonesia. The reason provided for this decision is that the Australian Government does not want the care under IOM to be a 'pull factor' for refugees to come to Indonesia. Under the new arrangement, Australia will still fund care for IOM's existing caseload of 9000 people, but will close its services to any new refugees after 15 March 2018. This leaves over 5000 refugees with no support in Indonesia.*

### **III. KERANGKA HUKUM DI TINGKAT INTERNASIONAL DAN NASIONAL**

- a. *Convention Relating to the Status of Refugees 1951* (Indonesia belum menjadi negara pihak/*state party*)
- b. *Protocol Relating to Status of Refugees 1967* (Indonesia belum menjadi Negara pihak)
- c. *Declaration of Territorial Asylum 1967* (soft law alias tidak memerlukan ratifikasi)
- d. UU Hubungan Luar Negeri No. 37 tahun 1999; UU ini memiliki sedikit pengaturan mengenai pengungsi/pencari suaka

#### **Pasal 25**

- (1) Kewenangan pemberian suaka kepada orang asing berada di tangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.
- (2) Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

#### **Pasal 26**

Pemberian suaka kepada orang asing dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta dengan memperhatikan hukum, kebiasaan, dan praktek internasional.

#### **Pasal 27**

- (1) Presiden menetapkan kebijakan masalah pengungsi dari luar negeri dengan memperhatikan pertimbangan Menteri.
- (2) Pokok-pokok kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Presiden.

#### **e. UU Imigrasi No. 6 tahun 2011**

Tidak ada pencantuman kata-kata 'pengungsi' maupun 'pencari suaka' pada UU Imigrasi ini. Namun UU ini memiliki pengaturan terkait imigran/orang asing yang masuk ke Indonesia melalui cara yang tidak legal:

#### **Pasal 11**

- (1) Dalam keadaan darurat Pejabat Imigrasi dapat memberikan Tanda Masuk yang bersifat darurat kepada Orang Asing.
- (2) Tanda Masuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sebagai Izin Tinggal kunjungan dalam jangka waktu tertentu.

#### Pasal 12

Menteri berwenang melarang Orang Asing berada di daerah tertentu di Wilayah Indonesia.

#### Pasal 13

- (1) Pejabat Imigrasi menolak Orang Asing masuk Wilayah Indonesia dalam hal orang asing tersebut:
  - a. namanya tercantum dalam daftar Penangkalan;
  - b. tidak memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan berlaku;
  - c. memiliki dokumen Keimigrasian yang palsu;
  - d. tidak memiliki Visa, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki Visa; e. telah memberi keterangan yang tidak benar dalam memperoleh Visa;
  - f. menderita penyakit menular yang membahayakan kesehatan umum;
  - g. terlibat kejahatan internasional dan tindak pidana transnasional yang terorganisasi;
  - h. termasuk dalam daftar pencarian orang untuk ditangkap dari suatu negara asing;
  - i. terlibat dalam kegiatan makar terhadap Pemerintah Republik Indonesia; atau
  - j. termasuk dalam jaringan praktik atau kegiatan prostitusi, perdagangan orang, dan penyelundupan manusia.
- (2) Orang Asing yang ditolak masuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam pengawasan sementara menunggu proses pemulangan yang bersangkutan.

Apakah Imigrasi Indonesia memiliki kewenangan untuk menangani pengungsi? Nomenklatur 'pengungsi' dan 'pencari suaka' sejatinya adalah bukan domain dari Imigrasi. Namun pada prakteknya, di lapangan terjadi pencampuran antara pengungsi pencari suaka, transit migrants, migran ekonomi yang bermasalah karena overstay, atau tidak memiliki dokumen perjalanan yang jelas, ataupun masuk ke Indonesia melalui pintu yang illegal.

Tugas dan Fungsi dari Kantor Imigrasi sendiri adalah :<sup>55</sup>

1. Melaksanakan tugas di bidang Informasi dan Sarana Komunikasi Keimigrasian (INFOKIM), dengan fungsi sebagai berikut:

---

<sup>5</sup><https://karawang.imigrasi.go.id/profil/tugas-pokok-dan-fungsi/>

- Melakukan pengumpulan, penelaahan, analisis data, evaluasi, penyajian dan penyebaran Informasi Keimigrasian;
  - Melakukan pemeliharaan, pengamanan dokumen keimigrasian dan penggunaan serta pemeliharaan sarana komunikasi.
2. Melaksanakan tugas Lalu Lintas dan Status Keimigrasian (LALINTUSKIM), dengan fungsi sebagai berikut:
- Melakukan pemberian dokumen perjalanan, izin berangkat dan izinkembali;
  - Melakukan penentuan status keimigrasian bagi orang asing yang berada di Indonesia;
  - Melakukan penelitian terhadap kebenaran bukti-bukti kewarganegaraan seseorang mengenai status kewarganegaraan.
3. Melaksanakan tugas Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian (WASDAKIM), dengan fungsi sebagai berikut:
- Melakukan pemantauan terhadap pelanggaran perizinan keimigrasian dan mengadakan kerjasama antar instansi di bidang pengawasan orangasing;
  - Melakukan penyidikan dan penindakan terhadap pelanggarankeimigrasian.

**f Peraturan Dirjen Imigrasi No. IMI-1489.UM.08.05 tahun 2010 tentang Penanganan Imigran Ilegal**

Sebelum UU Imigrasi No. 6 tahun 2011 dan Perpres No. 125 tahun 2016 lahir, Dirjen Imigrasi telah memiliki peraturan terkait penanganan imigran illegal; sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Imigran ilegal saat diketahui berada di Indonesia dikenakan Tindakan Keimigrasian.
- (2) Dalam hal imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyatakan keinginan untuk mencari suaka dan/atau karena alasan tertentu tidak dapat dikenakan pendeportasian, dikoordinasikan dengan organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi dan/atau UNHCR untuk penentuan statusnya.

Pasal 3

- (1) Imigran ilegal dapat tidak dipermasalahkan status izin tinggalnya selama berada di Indonesia dalam hal:
  - a. telah memperoleh Attestation Letter atau Surat Keterangan sebagai pencari suaka dari UNHCR; atau
  - b. berstatus sebagai pengungsi dari UNHCR.
- (2) Imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat ditempatkan di tempat tertentu dengan fasilitasi organisasi internasional yang menangani masalah pengungsi atau UNHCR dan wajib dilaporkan keberadaannya oleh UNHCR kepada Direktur Jenderal Imigrasi.
- (3) Terhadap imigran ilegal sebagaimana dimaksud pada ayat (2):
  - a. wajib mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan dan

- mengisi surat pernyataan yang formatnya sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Direktur Jenderal ini; dan
- b. pengawasan penempatannya menjadi tanggung jawab Kepala Kantor Imigrasi setempat.

**g Perpres No. 125 tahun 2016**

Perpres No. 125 tahun 2016 adalah suatu alternative dalam mengisi kekosongan hukum tentang penanganan pengungsi dan pencari suaka di Indonesia. Perpres ini memberikan kepastian tentang mekanisme dan proses penanganan pencari suaka dan pengungsi di Indonesia. Termasuk mekanisme penampungan sementara dan tanggung jawab dari para pihak.

**Pasal 24**

- (1) Rumah Detensi Imigrasi berkoordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota setempat untuk membawa dan menempatkan Pengungsi dari tempat ditemukan ke tempat penampungan.
- (2) Dalam hal tempat penampungan belum tersedia, Pengungsi dapat ditempatkan di tempat akomodasi sementara.
- (3) Tempat akomodasi sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh bupati/walikota.
- (4) Dalam hal pemerintah daerah memanfaatkan barang milik daerah untuk tempat penampungan bagi Pengungsi, penggunaannya dalam bentuk pemanfaatan pinjam pakai antara pemerintah daerah dengan Menteri sebagai pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 26**

- (1) Pemerintah daerah kabupaten/kota menentukan tempat penampungan bagi Pengungsi.
- (2) Tempat penampungan bagi Pengungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi kriteria:
  - a. dekat dengan fasilitas pelayanan kesehatan dan ibadah;
  - b. berada pada satu wilayah kabupaten/kota dengan Rumah Detensi Imigrasi; dan
  - c. kondisi keamanan yang mendukung.
- (3) Tempat penampungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi oleh organisasi internasional di bidang urusan migrasi melalui kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia setelah berkoordinasi dengan Menteri.
- (4) Fasilitasi oleh organisasi internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berupa fasilitas kebutuhan dasar bagi Pengungsi di tempat penampungan.
- (5) Fasilitas kebutuhan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling sedikit meliputi:
  - a. penyediaan air bersih;
  - b. pemenuhan kebutuhan makan, minum, dan pakaian;

- c. pelayanan kesehatan dan kebersihan; dan
  - d. fasilitas ibadah.
- (6) Dalam hal fasilitas kesehatan dan fasilitas ibadah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf c dan huruf d tidak tersedia, pemerintah daerah kabupaten/kota dapat mengupayakan di luar tempat penampungan dengan memperhatikan kemudahan akses jangkauan.

#### **IV. BADAN YANG BERWENANG**

Dalam penanganan pengungsi/ pencari suaka ini, utamanya dalam mengelola penampungan sementara bagi Satgas/**Desk Penanganan Pengungsi Luar Negeri Kemendikbud** ada beberapa pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terlibat:

1. Perwakilan negara asal pengungsi (Kedutaan/konsulat)
2. UNHCR
3. IOM
4. ASEAN
5. Kementerian LuarNegeri
6. Kemendikbud Ditjen Imigrasi
7. Kementerian Sosial
8. Kemendikbud Desk/Satgas Penanganan Pengungsi Luar Negeri
9. Pemerintah Daerah
10. NGO/LSM

#### **V. KLASIFIKASI MIGRAN TRANSIT**

Migran transit yang terdampar di Jakarta, apakah yang berada di tempat penampungan sementara maupun yang di luar tempat penampungan, sejatinya memiliki beberapa kategori :

- a. Pencari Suaka; mereka yang benar-benar terusir dari negaranya dan tak dapat kembali pulang karena akan mengalami persekusi di negaranya<sup>6</sup> ataupun karena negara asal mereka tidak mengakui keberadaan mereka sehingga mereka menjadi stateless (tanpa kewarganegaraan). Termasuk dalam kategori ini adalah etnis Rohingya dari Myanmar dan Etnis Hazara dari Afghanistan. Kata kunci dari permohonan Suaka yang sah adalah adanya rasa takut/ancaman terhadap keselamatan diri dari penganiayaan/penyiksaan (*persecution*). Kemudian, mengutip definisi dari ‘pengungsi’, alasan tambahan dari permohonan suaka adalah adanya cukup alasan/bukti bahwa yang bersangkutan terancam keselamatannya karena alasan rasial, agama, kebangsaan, keanggotaannya dalam suatu kelompok sosial atau kelompok politik. Dan, di mana ia tak mendapatkan

---

<sup>6</sup>Terminologi ‘pengungsi’ menurut Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 (*Convention Relating to the Status of Refugees*) adalah mereka yang: *seorang yang “oleh karena rasa takut yang wajar akan kemungkinan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada di luar negeri kebangsaannya, dan tidak bisa atau, karena rasa takut itu tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negeritersebut.*

jaminan ataupun perlindungan yang seharusnya di dalam negerinya (*well founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country*).

- b. Pengungsi; adalah pencari suaka yang telah mendapat status pengungsi (*refugees*) ataupun attestation letter dari UNHCR. Terminologi 'pengungsi' menurut Konvensi tentang Status Pengungsi 1951 (*Convention Relating to the Status of Refugees*) adalah mereka yang: *seseorang yang "oleh karena rasa takut yang wajar akan kemungkinan dianiaya berdasarkan ras, agama, kebangsaan, keanggotaan pada suatu kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, berada diluar negeri kebangsaannya, dan tidak bias atau, karena rasa takut itu tidak berkehendak berada di dalam perlindungan negeri tersebut.*
- c. Migran ekonomi; adalah orang asing yang berada di Indonesia baik untuk menetap ataupun dalam rangka transit menuju negara ketiga (biasanya Australia), kemudian mereka terdampar di Indonesia (*overstay*) dan tak dapat melanjutkan perjalanan ke negara tujuan karena mereka tak cukup punya dokumen yang legal untuk memasuki negara tersebut. Migran ekonomi sejatinya masih bisa kembali ke negaranya (*repatriasi*) karena umumnya mereka memiliki passport dan datang ke Indonesia dengan menggunakan pesawat dan visa kunjungan (*tourist*). Alasan utamanya adalah mencari kehidupan yang lebih baik. Namun, tidak sedikit dari kelompok migran ekonomi ini yang juga adalah korban dari penyelundupan manusia (*people smuggling*). Pengertian lain dari migran ekonomi adalah mereka yang berpindah ke negara lain baik secara legal maupun ilegal dan kemudian berkehendak tinggal di negara tersebut untuk memperbaiki kehidupan dan ekonominya. Alias tidak memiliki alasan yang cukup untuk disebut sebagai pencari suaka dan pengungsi, karena tak memiliki prakondisi seperti ancaman, penderitaan, penyiksaan, dan ketakutan di negara asalnya.<sup>7</sup>

## VI. PRINSIP NON REFOULEMENT

Kendati Indonesia belum menjadi pihak dari *1951 Convention Relating to Status of Refugees*, namun Indonesia terikat secara prinsip hukum internasional yaitu *international customary law* untuk menjalankan prinsip 'non refoulement'. Pasal 31 Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 disebutkan bahwa: "*Negara peserta dari Konvensi ini tidak akan menjatuhkan hukuman kepada seseorang/sekelompok orang yang memasuki suatu negara secara tidak sah (illegal) karena mengungsi ataupun karena keselamatannya terancam.*"

---

<sup>7</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f6ab9d618db/wni-terancam-deportasi-di-as--migran-ekonomi-atau-pencari-suaka-oleh--heru-susetyo>

Indonesia juga merupakan negara pihak (state party) dari Konvensi Anti Penyiksaan (Convention Against Torture 1998). Pasal 3 dari konvensi ini menyebutkan : *“Negara peserta dari Konvensi ini dilarang untuk mengusir atau mengembalikan, ataupun mengekstradisikan (non refoulement) ke negara lain seseorang atau sekelompok orang yang memiliki cukup alasan bahwa ia berada dalam ancaman penyiksaan/kekerasan.*

## **VII. ASPEK SOSIAL KEMASYARAKATAN DAN BUDAYA**

Satu hal yang harus diperhatikan dalam penanganan pengungsi adalah aspek sosial kemasyarakatan dan budaya. Bahwasanya masih banyak rakyat Indonesia, termasuk di kota besar seperti Jakarta, yang belum memahami apa itu pengungsi dan pencari suaka, juga belum menyadari situasi khusus mereka. suaka. Bahwasanya pengungsi dan pencari suaka berbeda dengan migran ekonomi. Tidak jarang terjadi kasus dimana penduduk setempat menolak keras keberadaan pengungsi/ pencari suaka di daerahnya. Atau juga mencemburui keberadaan pengungsi yang mendapatkan jatah hidup rutin bulanan dari lembaga internasional, sementara penduduk setempat, yang terkadang tidak lebih baik secara ekonomi, tidak mendapatkannya. Padahal, dari segi jumlah, krisis pengungsi di Indonesia tidak separah di Thailand dan Malaysia. Pada akhir Juli 2019 ini jumlah pengungsi di Thailand mencapai 93.500 jiwa, sedangkan di Malaysia 178.000 jiwa. Sementara di Indonesia yang terdata hanya berkisar 14.000 jiwa.

## **VIII. PENUTUP**

Indonesia belum memiliki kerangka hukum penanganan pencari suaka dan pengungsi yang komprehensif, kecuali Perpres No 125 tahun 2016 tentang Penanganan Pengungsi Luar Negeri. Peraturan ini-pun walaupun menjadi alternatif kekosongan hukum, namun tidak cukup memberikan kepastian hukum dan kekuatan hukum, karena payung hukum-nya belum tersedia. Indonesia belum meratifikasi Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951 serta belum memiliki peraturan setingkat Undang-Undang (UU) yang menjelaskan tentang pengelolaan pengungsi dan pencari suaka.

Akibat minimnya dan lemahnya regulasi yang tersedia, terjadi ketidakjelasan dalam hal penanganan pengungsi ataupun pencari suaka yang berstatus transit (transit migrants di Indonesia). Tidak ada badan nasional yang bertanggungjawab secara tunggal untuk menangani pengungsi. Di sisi lain badan internasional seperti UNHCR dan IOM yang juga memiliki perwakilan di Indonesia, memiliki keterbatasan mandat dan keterbatasan budget untuk dapat beroperasi menangani pengungsi. Apalagi, per 15 Maret 2018 pemerintah Australia menghentikan pasokan dana bagi pencari suaka baru yang dikelola IOM Indonesia. Artinya, para pencari suaka atau migran transit yang datang setelah 15 Maret 2018 tidak lagi mendapatkan bantuan dari IOM.

Kewenangan penanganan pengungsi/ pencari suaka berada dimana? Pemerintah pusat ataukah pemerintah daerah? Atau serahkan saja ke badan internasional? Sejatinya tanggungjawab utama berada pada negara asal mereka

(country of origin). Namun tentunya tidak semudah itu mengembalikan (repatriasi) para migran transit ke negara asal. Apalagi sebagian memang betul-betul terancam mendapatkan persekusi sekiranya dikembalikan ke negara asal. Lalu, sebagian dari pencari suaka memang berstatus *stateless* (tanpa kewarganegaraan) karena negara asal mereka tidak mengakui eksistensi mereka dan mereka juga tidak memiliki passport atau kartu identitas yang sah lainnya.

Perlu dilakukan kategorisasi dan klasifikasi terlebih dahulu dari para migran transit ini, untuk menentukan status mereka. Misalnya, untuk migran ekonomi yang tidak memiliki masalah ketakutan terhadap persekusi dan memiliki dokumen perjalanan yang sah, maka sebaiknya dikembalikan (repatriasi) ke negara asal bekerjasama dengan badan-badan internasional. Namun, untuk mereka yang benar-benar pengungsi dan pencari suaka maka harus dicarikan jalan keluarnya. Karena pemerintah Indonesia terikat dengan prinsip *non refoulement*, untuk tidak mengembalikan para pengungsi ke negara asal ketika mereka terancam mengalami persekusi.

Dalam situasi yang tidak pasti seperti ini, prakarsa utama penanganan pengungsi berada di pemerintah pusat dengan bantuan pemerintah daerah sesuai dengan Perpres No 125 tahun 2016. Siapa pemerintah pusat? Tentunya bukan satu lembaga saja. Ada beberapa kementerian/ lembaga di tingkat pusat yang bertanggungjawab, seperti Desk/Satgas Penanganan Pengungsi Kemenkopolkumham, Kemenlu, Kemensos, Kemenkumham qq Ditjen Imigrasi, POLRI, Kemendagri, Kemenkeu. Pemerintah Daerah, seperti Pemerintah Propinsi DKI Jaya bertanggungjawab sebatas mencarikan tempat penampungan sementara untuk para migran transit. Akan halnya mengenai biaya (budget) dan pengelolaan migran transit-nya tidak disebutkan secara eksplisit dalam peraturan manapun sebagai domain dari pemerintah daerah.

IOM memiliki mandat untuk memberikan bantuan kepada pengungsi, namun mandat tersebut juga dibatasi oleh bantuan keuangan yang tersedia dari negara peserta. UNHCR di dalam statuta-nya memiliki mandat untuk menangani pengungsi/ pencari suaka/ *stateless*, namun juga ihwal memberikan bantuan dan penampungan tidak disebutkan secara jelas.

Perlu melibatkan pihak swasta/NGO baik asing maupun domestic yang selama ini telah aktif membantu para migran transit, seperti Dompot Dhuafa, PKPU, ACT, ICMC, JRS, Save The Children dan lain-lain. Perlu juga melakukan komunikasi dan duduk bersama dari semua pemangku kepentingan untuk menyelesaikan masalah penampungan, bantuan kemanusiaan dan ketelantaran para migran transit ini.

Perlunya memberdayakan para pengungsi/pencari suaka yaitu dengan memberikan para pengungsi alat atau cara agar dapat mengurus dirinya sendiri dalam jangka panjang. Pendidikan dan pengembangan kesadaran untuk masyarakat setempat juga perlu dilakukan dengan serius. Banyak masyarakat yang belum memahami kondisi khusus para pengungsi dan pencari suaka. Juga, bantuan kepada para pengungsi/pencari suaka ini seringkali menjadi sensitif ketika dihadapkan dengan kondisi masyarakat setempat yang seringkali tidak lebih baik secara ekonomi. Ketika pengungsi dan pencari suaka mendapatkan perlakuan khusus, Penampungan sementara dan jatah hidup rutin setiap bulan, sedangkan masyarakat setempat tidak, maka hal ini dapat berpotensi

menimbulkan kecemburuan sosial dan penolakan kepada para pengungsi. Belum lagi budaya dari pengungsi/pencari suaka yang acapkali tidak bersesuaian dengan budaya dari masyarakat lokal. Sehingga berpotensi menimbulkan gesekan sosial.

## WACANA AMANDEMEN KELIMA

**Qurrata Ayuni**

### **ABSTRAK**

Tulisan ini akan membahas mengenai isu yang berkembang mengenai amendemen UUD 1945 kelima di Indonesia. Amendemen kelima merupakan perbaikan dari empat amendemen sebelumnya pasca reformasi yakni 1999, 2000, 2001 dan 2002. Amendemen kelima memang merupakan sebuah kebutuhan untuk memperbaiki beberapa tantangan dalam system pemerintahan di Indonesia. Tulisan ini akan membahas kajian historis mengenai pentingnya amendemen kelima UUD NRI 1945. Selain itu juga akan dibahas beberapa usulan penting seperti penguatan system pemilihan umum, pemerintahan daerah, *checks and balances* dan kekuasaan kehakiman dalam tinjauan hukum tata negara modern Indonesia.

Kata kunci: UUD 1945, amendemen, konstitusi, tata negara

### **ABSTRACT**

*This paper will discuss developing issues regarding the fifth amendment to the 1945 Constitution. The fifth amendment is an improvement from the four previous amendments post-reform year 1999, 2000, 2001 and 2002. The fifth amendment is indeed a need to fix some challenges in the government system in Indonesia. This paper will discuss the historical study on the importance of the fifth amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. In addition, several important proposals will be discussed, such as strengthening the general election system, local government, checks and balances and judicial power in the review of Indonesia's modern constitutional law.*

*Keywords: 1945 Constitution, amendments, constitution, constitutional law*

## **I. PENDAHULUAN**

Salah satu agenda yang mencuat pasca pengumuman pemilihan umum 2019 adalah amendemen kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Setelah 17 tahun berlalu sejak terakhir kali di amendemen, konstitusi Indonesia memang dianggap sudah membutuhkan perubahan mendasar.<sup>1</sup> Sejumlah kesepakatan antara koalisi dalam parlemen baik formal maupun informal sudah mengarah pada kesepakatan amendemen itu.<sup>2</sup>

Hasil pemilihan umum 2019 memberikan konfigurasi yang kongruen antara pemenang pemilu legislative dan pemenang pemilu eksekutif. Singkat

---

<sup>1</sup> Zainal Arifin Mocahtar, Avalansa Amendemen Kelima UUD 1945, Koran Kompas, 28 Agustus 2019, dikutip dari <https://kompas.id/baca/opini/2019/08/28/avalansa-amendemen-kelima-uud-1945>, diunduh pada 22 Oktober 2019.

<sup>2</sup> Yulida Medistiara, Prabowo-Paloh Setuju Amendemen UUD '45 Menyeluruh, Ini Kata Ketua MPR, 15 Oktober 2019, dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4746296/prabowo-paloh-setuju-amendemen-uud-45-menyeluruh-ini-kata-ketua-mpr>, diunduh pada 22 Oktober 2019.

kata; Koalisi di parlemen adalah koalisi pendukung Presiden.<sup>3</sup>Hampir semua pendapat koalisi presiden akan diamini oleh pendukung lainnya. Lebih dari itu, perkembangan politik pasca pembentukan kabinet di Indonesia menyisakan satu oposan saja.<sup>4</sup> Selebihnya memilih bergabung dengan koalisi pemenang.

Gelagat akan lahirnya amandemen kelima sudah terlihat dari penambahan kursi pimpinan MPR. Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ( UUMD3), terjadi penambahan kursi pimpinan MPR dari 5 menjadi 10 kursi pimpinan.<sup>5</sup> Meski akan digunakan pada masa MPR berikutnya, revisi UU MD3 ini disahkan setelah KPU mengumumkan hasil pemenang pemilu 2019.<sup>6</sup> Ada 9 partai yang lolos parliamentary threshold di DPR dan ditambah satu kursi DPD maka semua partai dan DPD dapat jatah kursi pimpinan MPR.<sup>7</sup>

Komposisi 10 kursi pimpinan MPR tersebut memungkinkan adanya pengambilan kesepakatan antar fraksi dan kelompok anggota dengan lebih mudah. Hal ini sebenarnya sangat bermanfaat manakala digunakan untuk melakukan amandemen UUD NRI 1945. Pengaturan dalam konstitusi mengenai perubahan UUD NRI 1945 memang membutuhkan konformitas yang tinggi. Sehingga harus dihadiri oleh 2/3 dari seluruh anggota MPR dan disetujui oleh 50%+1 anggota yang hadir.

Secara khusus pengaturan mengenai perubahan Undang-Undang Dasar diatur dalam BAB XVI. Pada Pasal 37 UUD NRI 1945 disebutkan bahwa usul perubahan UUD dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. Saat ini jumlah anggota MPR adalah 711, maka diperlukan minimal 237 anggota MPR untuk melakukan pengajuan perubahan UUD. Dalam pengajuan tersebut dibutuhkan pula usulan tertulis yang secara tegas menunjukkan perubahan yang diinginkan dalam pasal yang konkrit.

Setelah itu perubahan pasal per pasal dapat dilakukan manakala sidang paripurna dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR. Jika kehadiran kurang dari jumlah 474 orang anggota, maka pembahasan perubahan pasal tidak dapat disahkan. Adapun mengenai persetujuan maka dibutuhkan minimal 50%+1 dari

---

<sup>3</sup> Koalisi pendukung Presiden terdiri dari PDIP, Golkar, PPP, Nasdem, PKB, PKPI, Hanura. PDIP mendapatkan kursi 128 Kursi DPR (19,33%), Golkar 85 kursi DPR (12,31%), Nasdem 59 kursi DPR (9,05%), dan PKB 58 kursi DPR (9,69%), Fitriana Chusna Farisa, "Hasil Lengkap Perolehan Kursi DPR 2019-2024", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/11152361/hasil-lengkap-perolehan-kursi-dpr-2019-2024?page=all>, diunduh pada 22 Oktober 2019.

<sup>4</sup> Mulanya Gerindra dan PKS diprediksi akan menjadi oposisi. Setelah Calon Presiden Nomor Urut 2 yakni Prabowo Subiyanto mendapatkan kursi kabinet maka Gerindra beranjak masuk dalam koalisi Presiden meninggalkan PKS sebagai oposan tunggal.

<sup>5</sup> PPP Akui Ajukan Revisi UU MD3 Untuk Tambah Kursi MPR, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190830201401-32-426270/ppp-akui-ajukan-revisi-uu-md3-untuk-tambah-kursi-mpr>, diunduh pada 22 Oktober 2019.

<sup>6</sup> Ketua MPR: Amandemen UUD 1945 Bisa Dilakukan, Asal..., <https://news.detik.com/berita/d-4751321/ketua-mpr-amandemen-uud-1945-bisa-dilakukan-asal/2>, diunduh pada 22 Oktober 2019.

<sup>7</sup> Ibid.

jumlah anggota yang hadir untuk mengesahkan perubahan sebuah pasal dalam UUD NRI 1945.

Ditegaskan pula dalam Pasal 37 Ayat (5) UUD NRI 1945 bahwa ada satu hal yang tidak dapat diubah dalam melakukan amandemen atau perubahan UUD 1945 yakni perihal bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khusus mengenai bentuk negara hal tersebut tidak dapat diubah lagi dengan alasan apapun. Adapun ketentuan mengenai larangan perubahan dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 1945 ini baru disepakati pada amandemen ke empat pada tahun 2002.

Gagasan amandemen sebenarnya bukan hal baru. Beberapa tahun belakangan bahkan sejak 2011, beberapa Lembaga tinggi negara sudah mempersiapkan adanya amandemen kelima UUD 1945. Misalnya DPD RI pernah juga melakukan inisiatif untuk mengusulkan perubahan UUD NRI 1945 guna mempertegas kedudukan DPD RI sebagai kamar kedua yang sama kuatnya seperti DPR pada sekitar tahun 2011.

Sebenarnya kata amandemen ini merujuk pada metode perubahan yang digunakan dalam melakukan perubahan yakni; *addendum*. Ada tiga cara mengubah materi muatan konstitusi yang dikaitkan dengan kebiasaan sebuah negara.<sup>8</sup> Pertama adalah perubahan dengan cara mengubah konstitusi dengan langsung memasukkan materi muatan perubahan itu ke dalam naskah UUD antara lain Prancis dan Jerman. Kedua, melakukan penggantian naskah UUD seperti yang dilakukan oleh negara Thailand. Sedangkan yang ketiga adalah melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya seperti di Amerika Serikat.<sup>9</sup>

Menurut Fatmawati, UUD di Indonesia sudah pernah melakukan pergantian sebanyak 3 (tiga) kali yakni dari UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS RI.<sup>10</sup> Sedangkan perubahan konstitusi terjadi satu kali dalam 4 tahap yakni perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001 dan perubahan keempat tahun 2002. Jika pada periode MPR RI 2019- 2024 hendak melakukan amandemen selanjutnya maka dapat dikatakan sebagai amandemen kelima jika masih menggunakan naskah yang sama dan perubahan pada pasal tertentu saja. Namun, potensi untuk dilaksanakannya perubahan dalam rangkaian baru juga dapat pula dilakukan. Misalnya pada tahun 2019-2024 dilakukan empat tahap amandemen dalam beberapa topik yang berbeda pada tiap tahunnya.

Tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. Adapun bagian pertama akan membahas mengenai latar belakang wacana amandemen kelima UUD NRI 1945. Sedangkan bagian kedua akan membahas mengenai sejarah UUD 1945 pra dan pasca amandemen. Bagian ini akan membahas mengenai sejarah lahirnya UUD 1945, UUD RIS, UUDS dan UUD NRI 1945 pasca amandemen. Bagian ketiga akan dibahas mengenai wacana dan gagasan yang berkembang mengenai amandemen kelima yang dibagi menjadi enam sub bab yakni;

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hal. 53-54.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Fatmawati, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka, 2014, hal. 2.29.

perubahan pada BAB II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, perubahan pada BAB III mengenai Kekuasaan Pemerintahan, perubahan pada BAB VI mengenai Pemerintah Daerah, perubahan pada BAB VIIA mengenai Dewan Perwakilan Daerah, perubahan pada BAB VIIB mengenai Pemilihan Umum, dan perubahan pada BAB IX mengenai Kekuasaan Kehakiman. Adapun sebagai penutup akan diberikan kesimpulan mengenai tulisan yang merangkum pembahasan wacana amandemen kelima di Indonesia.

## **II. SEJARAH UUD 1945 PRA DAN PASCA AMANDEMEN**

Mulanya UUD 1945 (Naskah Asli) merupakan sebuah kerja singkat dibawah pengawasan penjajah Jepang. Tiap kali Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) melakukan rapat, notulensi rapat tersebut akan disampaikan kepada pemerintah Jepang. BPUPK bersidang secara resmi dua kali yakni pada tanggal 28 Mei – 1 Juni 1945 dan pada tanggal 10 – 17 Juli 1945.<sup>11</sup> Dalam waktu sekitar dua bulan itu lahirlah UUD 1945 naskah asli yang memang diniatkan hanya sebagai konstitusi yang akan disempurnakan dikemudian hari.

Setelah BPUPK mempersiapkan rancangan UUD, lalu pemerintah Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang terdiri dari 21 anggota dari berbagai perwakilan. Diharapkan pada 24 Agustus 1945 pekerjaan mempersiapkan kemerdekaan ini akan mendapatkan persetujuan kemerdekaan dari pemerintah Jepang di Tokyo. Namun pengeboman Hiroshima dan Nagasaki pada 6 dan 9 Agustus 1945 membuat para founding fathers sengaja mengambil jalan memerdekakan diri pada 17 Agustus 1945. Selanjutnya pada 18 Agustus 1945, Soekarno sebagai ketua PPKI mengesahkan UUD 1945 naskah asli sebagai konstitusi dasar Indonesia.<sup>12</sup> Soekarno sendiri mengakui bahwa pengesahan UUD 1945 yang diterima secara utuh dari BPUPK merupakan bentuk kebutuhan cepat kondisi yang saat itu masih bergejolak.<sup>13</sup>

UUD 1945 kemudian berubah menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) disebabkan agresi militer Belanda dan akibat politik pecah belah Belanda. Anggaphlah ini bentuk kekalahan sementara Indonesia, atau taktik agar negara Indonesia tetap berdiri dan tidak hilang dari muka bumi. Konferensi Meja Bundar (KMB) membuat Indonesia terpaksa menerima perubahan bentuk negara sebagai negara federal diantaranya Republik Indonesia, Negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, dan Negara Jawa Timur.<sup>14</sup> Konstitusi RIS sendiri berlaku hanya sebentar yakni pada tanggal 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950. Konstitusi RIS memang hanya berlangsung

---

<sup>11</sup> A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PSHTN FHUI, 2004, hal 207-461.

<sup>12</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN, FH UI Jakarta.

<sup>13</sup> Soekarno mengatakan “Urusan-urusan yang hendaknya kita kesampingkan, agar supaya sedapat mungkin hari ini pula telah selesai dengan pekerjaan menyusun Undang-Undang Dasar dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.”

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia*, Malaysia: Sweet& Maxwell Asia, 2009, hal.65.

kurang dari 8 bulan, disebabkan keinginan para negara bagian untuk kembali sebagai negara kesatuan republic Indonesia.<sup>15</sup>

Setelah dilaksanakan Pemilu pada tahun 1955, yang dianggap sebagai pemilu paling demokratis di Indonesia, maka terbentuklah konstituante. Tugas dari konstituante adalah untuk mempersiapkan UUD baru bagi bangsa Indonesia. Kebutuhan perbaikan konstitusi merupakan tuntutan yang nyata. Hal ini disebabkan kemajemukan masyarakat Indonesia dengan beragam ideologi yang ada. Sedangkan UUD 1945 (naskah asli) merupakan konstitusi yang dibentuk dalam tempo singkat dan dianggap tidak sempurna.

Pada saat itu berlaku Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Kondisi Indonesia saat itu masih dipenuhi dengan berbagai pemberontakan disebabkan perbedaan ideologi. Pertarungan ideologi juga tidak kunjung selesai dimeja konstituante. Setelah dua setengah tahun bersidang, konstituante dianggap belum mampu merampungkan konstitusi baru disebabkan jalan buntu.<sup>16</sup> Berbagai isu sensitive dianggap tidak kunjung disepakati. Quorum yakni 2/3 anggota konstituante jarang tercapai.<sup>17</sup> Meski terdapat sejumlah pro kontra tentang kesuksesan Konstituante, namun akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan membubarkan konstituante dan memulai penggunaan kembali UUD 1945 naskah asli hingga masa orde baru.

Reformasi 1998 mengantarkan Indonesia pada amandemen tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Keempatnya merupakan perubahan yang tergabung dalam sebuah rangkaian namun dilaksanakan pada tahun yang berbeda. Ada kesepakatan dasar mengenai perubahan UUD 1945 yaitu; Pertama, tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketiga mempertegas system pemerintahan presidensial. Keempat, penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal normative akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh). Adapun yang kelima adalah melakukan perubahan dengan cara addendum.<sup>18</sup>

Dalam buku berjudul Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi dijelaskan bahwa perubahan yang dihasilkan oleh amandemen diantaranya adalah; lahirnya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kemudian dalam bidang legislative terjadi perubahan mendasar mengenai DPR,

---

<sup>15</sup> Pengembalian ke pada negara kesatuan ini menggunakan dasar pada Pasal 190, Pasal 127a dan Pasal 191 ayat (2) Konstitusi RIS mengenai constitutional amandemen.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2003. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hal. 13.

DPD dan MPR. Selain itu terdapat pula perubahan system otonomi daerah, dan system pemilihan umum.<sup>19</sup>

### III. AMANDEMEN KELIMA

Gagasan mengenai perubahan amendemen kelima sebenarnya sudah lama diinginkan oleh banyak pihak. Hanya saja perubahan yang diinginkan oleh masing-masing pihak memiliki arah yang tidak sama. Setidaknya ada tiga genre yang mencuat dalam upaya melakukan amendemen kelima ini pertama; adanya gagasan untuk kembali ke UUD 1945 naskah asli. Kedua adalah adanya gagasan untuk melakukan perubahan parsial terbatas pada pasal-pasal tertentu. Sedangkan ketiga adalah adanya gagasan untuk melakukan review menyeluruh terhadap seluruh pasal dalam UUD NRI 1945.

Penulis sendiri merasa gagasan pertama yakni untuk mengembalikan UUD 1945 naskah asli secara efektif merupakan ide yang tidak cocok. Hal ini sebagaimana penjelasan diatas yang menggambarkan bahwa pembentukan UUD 1945 naskah asli merupakan hasil musyawarah yang sedikit banyak kurang demokratis. Hal ini ditunjukkan dengan sejarah lahirnya BPUPK dan PPKI yang dibentuk oleh penjajah Jepang. Hanya demi kebutuhan untuk memerdekakan diri secara segera, maka dibutuhkan naskah komplit sebuah konstitusi sebagai sebuah instrument penting dalam kemerdekaan.

Kebutuhan lahirnya konstitusi yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan demokrasi Indonesia merupakan sebuah keniscayaan. Hal ini disebabkan banyak sekali permasalahan hukum yang sebenarnya membutuhkan penyelesaian akar yakni konstitusi. Oleh karenanya sub bab ini akan membahas beberapa isu hukum yang dapat menjadi pertimbangan dalam perubahan UUD 1945 yang kelima dengan tetap mempertimbangkan kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 pada amendemen pertama hingga keempat.<sup>20</sup>

- a. Perubahan pada BAB II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat  
Gagasan mengenai penegasan kembali fungsi MPR dalam system pemerintahan secara luas di Indonesia merupakan salah satu gagasan paling termuka. Hal ini disebabkan hilangnya kewenangan MPR untuk membuat Garis- Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebelum amendemen, MPR dapat membentuk GBHN yang ditetapkan untuk memberikan arah pembangunan selama lima tahun ke depan. Pada UUD 1945 naskah asli, Presiden adalah mandataris dari MPR sehingga Presiden bertanggungjawab pada MPR.  
Namun perubahan terhadap struktur Lembaga tinggi negara dengan dipilihnya Presiden secara langsung membuat MPR kehilangan peran

---

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajagafindo, 2010, hal. 29.

<sup>20</sup> Pertama, tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketiga mempertegas system pemerintahan presidensial. Keempat, penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal normative akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh). Adapun yang kelima adalah melakukan perubahan dengan cara addendum

untuk menjangkau kebijakan kebijakan Presiden. Hal ini disebabkan Presiden bukan lagi mandataris MPR. Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum memiliki kedaulatan (baca: kekuatan) gagasan dalam kampanye yang ditawarkan kepada masyarakat pemilih. Sehingga Presiden memiliki keluasaan untuk mengaplikasikan visi misi pada masa kampanye dengan lebih leluasa.

Banyak pihak yang menyangkan ketiadaan GBHN ini. Hal itu disebabkan tidak adanya kesinambungan dan kelanjutan pembangunan manakala terjadi pergantian Presiden. Sementara GBHN tidak berlaku lagi maka berlaku Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang pada intinya menjelaskan kebutuhan adanya Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yakni dalam skala 20 tahun, kemudian diturunkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yakni dalam skala 5 tahun yang berisi visi misi Presiden terpilih dengan perpedoman pada RPJP. Selain itu dalam lingkup daerah setiap pemerintah daerah juga diharuskan menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah.

Polemic mengenai kedudukan dan fungsi MPR juga menyentuh isu lain yakni mengenai fungsi MPR dalam memberikan penafsiran konstitusi. MPR sebagai salah satu Lembaga tinggi negara sering kali tidak dilibatkan sebagai penafsir konstitusi padahal MPR memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan UUD 1945. Kewenangan MPR pasca amandemen memang dapat dikatakan sangat melemahkan MPR. Sehingga dalam konsep tricameral (paremen tiga kamar) yang dianut di Indonesia tidak jelas mengenai kekuasaan MPR yang hanya terbatas pada:<sup>21</sup>

- berwenang mengubah dan menetapkan UUD;
- melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD;
- mengambil sumpah Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden;
- memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti, atau diberhentikan atau tidak melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Tidak ada fungsi MPR untuk dapat menjelaskan konstitusionalitas dalam konteks penafsiran konstitusi. Sehingga ada beberapa gagasan yang mengusulkan penambahan kewenangan MPR untuk melakukan constitutional preview pada tiap rancangan undang-undang yang akan disahkan oleh DPR. Hal ini guna menguatkan system *checks and balances* sebagaimana konsep kamar pada umumnya.

---

<sup>21</sup> Fatmawati, Op Cit, hal 7.39.

- b. Perubahan pada BAB III mengenai Kekuasaan Pemerintahan  
Gagasan perubahan lain yang juga muncul adalah mengenai masa jabatan Presiden. UUD 1945 Naskah asli memang tidak menyebutkan batas masa jabatan seorang Presiden dan/atau wakil Presiden. Hal ini kemudian diperbaiki melalui amandemen tahun 1999 yang membatasi masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama dua kali periode.<sup>22</sup> Adapun isu-isu yang saat ini muncul adalah keinginan untuk menambah periodeisasi masa jabatan presiden penulis rasa belum cukup memberikan alasan hukum yang memadai.  
Polemic lainnya adalah mengenai pencalonan calon presiden dan calon wakil Presiden dalam hal *presidential threshold*. Disebutkan dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945:  
“(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. \*\*\*)”  
Ketentuan ini dianggap tidak sesuai dengan perkembangan demokrasi Indonesia. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan untuk menghadirkan calon calon Presiden dan/atau Wakil Presiden perorangan. Artinya calon Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak membutuhkan dukungan partai politik untuk mencalonkan diri sebagai Presiden Republik Indonesia.  
Desakan ini timbul disebabkan maraknya politik transaksional dimana partai politik akan melakukan bargaining kepada kandidat yang akan direpresentasikan oleh parpol tersebut. Beberapa transaksi politik dianggap justru akan menghambat demokrasi karena akan menegasikan individu individu yang berkompeten disebabkan transaksi politik praktis tersebut.
- c. Perubahan pada BAB VI mengenai Pemerintah Daerah  
Isu pelik mengenai Pemerintah Daerah terletak pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan:  
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. \*\*)  
Makna dipilih secara demokratis memang dapat ditafsirkan sebagai *open legal policy*. Namun hal desakan masyarakat sipil membuat keinginan untuk melakukan pemilihan kepala daerah langsung telah terwujud. Persoalan yang timbul adalah tidak dimasukkannya kriteria pemilihan gubernur, bupati dan walikota sebagai bagian dari pemilihan umum. Hal ini kemudian memberikan kesan bahwa pemilihan kepala daerah bukan termasuk rezim pemilihan umum sehingga dapat sewaktu-waktu dipilih oleh DPRD atau Presiden dimasa depan.

---

<sup>22</sup> Pasal 7 UUD 1945 “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.\*)”

d. Perubahan pada BAB VIIA mengenai Dewan Perwakilan Daerah  
Mengutip Yves Money dan Andrew Knapp yang menyatakan mengenai tiga fungsi parlemen yakni perwakilan, pengambilan keputusan, dan control terhadap eksekutif.<sup>23</sup> Dalam hal ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Indonesia hanya memiliki fungsi yang sangat terbatas. Disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 yakni:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.\*\*\*)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.\*\*\* )
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.\*\*\* )

Pada praktiknya ketentuan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 mengakibatkan lemahnya peran DPD sebagai kamar yang seharusnya mengimbangi DPR. Keinginan untuk memperkuat posisi DPD menjadi signifikan penting guna memberikan ruang bagi kepentingan daerah untuk terlibat dalam *checks and balances* produk legislasi nasional.

e. Perubahan pada BAB VIIB mengenai Pemilihan Umum  
Konsep pemilihan umum pada Pasal 22E UUD 1945 juga menjadi salah satu topik menarik. Hal ini disebabkan adanya kebutuhan untuk memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi salah satu rezim pemilihan umum. Selain itu timbulnya gagasan mengenai pemilihan umum serentak juga menjadi salah satu pertimbangan pasca putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam putusan nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14

---

<sup>23</sup>Yves Money & Andrew Kanpp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France and Germany*, New York: Oxford Press, 1998, hal 182.

ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur pelaksanaan pemilihan Presiden tiga bulan setelah pelaksanaan pemilihan legislative adalah inkonstitusional. Salah satu pertimbangan yang dibacakan adalah mengenai pentingnya untuk melakukan penyederhanaan pemilu yang berbiaya mahal serta menghindari bargaining politik yang tidak sehat.<sup>24</sup>

Wacana lain yang juga menjadi perbincangan adalah mengenai perlunya pembagian pemilu menjadi dua kelompok. Pertama adalah Pemilu Nasional yang terdiri dari Pemilihan DPR dan Presiden. Sedangkan kedua adalah Pemilu Daerah yang terdiri dari Pemilihan Daerah yakni untuk pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota. Pemisahan dua pemilihan nasional dan daerah ini masih memerlukan kajian yang lebih mendalam perihal pemisahan keduanya ini. Selain itu perlu dipertegas pula mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu dengan lebih tegas. Mulai dari pelaksana, pengawas hingga pengadilan khusus pemilihan umum.

- f. Perubahan pada BAB IX mengenai Kekuasaan Kehakiman
- Kekuasaan Kehakiman merupakan salah satu agenda paling penting yang harus segera dibahas dalam amandemen kelima. Hal ini dibutuhkan sebab kesimpang siuran mengenai fungsi Komisi Yudisial yang sebenarnya hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Pasal 24B UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”. Kewenangan yang terbatas ini membuat KY tidak dapat memberikan pengawasan optimal terhadap hakim hakim di Indonesia. Selain itu adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang juga menyatakan bahwa hakim MK bukan merupakan objek pengawasan KY.

Gagasan lainnya adalah penyatuan satu atap kewenangan judicial review yang ada di Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan Pasal 24A UUD NRI 1945 disebutkan bahwa Mahkamah Agung memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan menguji ini sebenarnya mirip dengan kewenangan menguji atau judicial review yang ada di Mahkamah Konstitusi.

Pasal 24C UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Adapun yang membedakan antara kewenangan Mahkamah Agung dan

---

<sup>24</sup> Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi terletak pada objek pengujiannya. Mahkamah Agung hanya dapat menguji peraturan perundangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Oleh karena banyak pihak termasuk akademisi yang mengusulkan agar disatukannya kewenangan judicial review tersebut pada Mahkamah Konstitusi saja. Hal diatas juga dapat dijadikan landasan pengajuan constitutional complaint di Mahkamah Konstitusi.

#### **IV. SIMPULAN**

Amandemen kelima merupakan sebuah kebutuhan untuk terus memperbaiki system pemerintahan Indonesia. Beberapa gagasan yang disajikan dalam tulisan ini memang belum merepresentasikan banyaknya wacana lain yang belum disebut dalam pembahasan diatas. Namun beberapa isu mendasar seperti menghidupkan kembali GBHN dan mempertegas posisi MPR dan DPD dalam system kamar parlemen Indonesia merupakan gagasan krusial. Selain itu wacana mengenai pemilihan umum kejelasan mengenai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden juga merupakan hal yang menjadi diskursus dalam masyarakat. Pun perihal kejelasan kelembagaan kekuasaan kehakiman seperti Komisi Yudisial dan pemberian kewenangan judicial review satu atap di Mahkamah Konstitusi merupakan wacana yang harus bisa dijawab dalam amandemen kelima ini.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku**

- A.B Kusuma, Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta: PSHTN FHUI, 2004.
- Fatmawati, Hukum Tata Negara, Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka, 2014.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, The Constitutional Law of Indonesia, Malaysia: Sweet& Maxwell Asia, 2009, hal.65.
- Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: Rajagafindo, 2010.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, PSHTN, FH UI Jakarta.
- Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2003. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Yves Money & Andrew Kanpp, Government and Politics in Western Europe: Britain, France and Germany, New York: Oxford Press, 1998.

## Putusan

Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

## Internet

Yulida Medistiara, Prabowo-Paloh Setuju Amandemen UUD '45 Menyeluruh, Ini Kata Ketua MPR, 15 Oktober 2019, dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4746296/prabowo-paloh-setuju-amandemen-uud-45-menyeluruh-ini-kata-ketua-mpr>.

Koalisi pendukung Presiden terdiri dari PDIP, Golkar, PPP, Nasdem, PKB, PKPI, Hanura. PDIP mendapatkan kursi 128 Kursi DPR (19,33%), Golkar 85 kursi DPR (12,31%), Nasdem 59 kursi DPR (9,05%), dan PKB 58 kursi DPR (9,69%), Fitria Chusna Farisa, "Hasil Lengkap Perolehan Kursi DPR 2019-2024", <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/11152361/hasil-lengkap-perolehan-kursi-dpr-2019-2024?page=all>.

Ketua MPR: Amandemen UUD 1945 Bisa Dilakukan, Asal..., <https://news.detik.com/berita/d-4751321/ketua-mpr-amandemen-uud-1945-bisa-dilakukan-asal/2>.

PPP Akui Ajukan Revisi UU MD3 Untuk Tambah Kursi MPR, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190830201401-32-426270/ppp-akui-ajukan-revisi-uu-md3-untuk-tambah-kursi-mpr>.

Zainal Arifin Mocahtar, Avalansa Amendemen Kelima UUD 1945, Koran Kompas, 28 Agustus 2019, dikutip dari <https://kompas.id/baca/opini/2019/08/28/avalansa-amendemen-kelima-uud-1945>.

## PROFIL PENULIS

**PROF. ANNA ERLIYANA**, Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara khususnya dalam bidang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sejak 1 September 2006. Menyelesaikan program sarjananya di FHUI pada tahun 1984, kemudian melanjutkan pada program pasca sarjana untuk mendapatkan gelar S2 di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia selesai pada tahun 1998, dan kemudian memperoleh gelar S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia yang selesai pada tahun 2004.

**PROF. SULISTYOWATI IRIANTO** lahir di Jakarta tanggal 1 Desember 1960 adalah Guru Besar Antropologi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan seorang antropolog feminis yang telah banyak melakukan penelitian dan penerbitan buku yang terkait dengan isu “hukum dan masyarakat”, dan “keadilan bagi perempuan” di Indonesia. Sebagai Guru Besar di bidang Antropologi Hukum oleh Fakultas Hukum, Universitas Indonesia pada tahun 2008.

**WIRDYANINGSIH**, Lahir di Jakarta, 9 Februari 1970. Menempuh pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1988-1992), S2 pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI (1999-2002) dan S3 pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia (2012-2018). Menjadi dosen tetap pada bidang studi Hukum Keperdataan - Hukum Islam. Mengajar pada program sarjana dan pasca sarjana FHUI untuk mata kuliah peminatan hukum Islam, Hukum Acara Perdata Peradilan Agama, Pilihan Penyelesaian Sengketa dan Klinik Mediasi sejak tahun 1997 sampai sekarang. Menulis buku bersama tim pengajar yang berjudul *Bank dan Asuransi Islam di Indonesia* (2005); *Hukum Islam Zakat dan Wakaf* (2005); *Hukum Perikatan Islam di Indonesia* (2005); dan secara mandiri buku *Mediasi Sebagai Upaya Mewujudkan Islah Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah* (2018). Terlibat melakukan penelitian secara mandiri dan bersama di tingkat FHUI, UI, dan Dikti. Menulis artikel di jurnal, prosiding dan majalah. Membimbing mahasiswa sarjana dan pascasarjana dalam penulisan skripsi dan tesis, serta penelitian ilmiah mahasiswa. Pernah membantu di manajemen FHUI antara lain menjadi Ketua Program Sarjana Reguler, Kepala Sekretariat Pimpinan, Wakil Dekan bidang non akademik. Menjadi Anggota Badan Pengawas Pemilu (2008-2012), anggota kelompok kerja Mediasi Mahkamah Agung (2013-2016); mediator bersertifikat; Ketua Asosiasi Dosen Hukum Islam se Indonesia (2015-sekarang); Bendahara Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam (2012-sekarang); dan Anggota Asosiasi Pengajar dan Peneliti Hukum Ekonomi Islam Indonesia (2014-sekarang).

**MUTIARA HIKMAH**, Lahir di Jakarta, 21 Januari 1970. Menempuh pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1990-1995), S2 pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI (1999-2002) dan S3 pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia (2003-2008) dan pindah studi pada Universitas Pelita Harapan (2009-2011). Menjadi dosen tetap pada tim Hukum Perdata Internasional sejak tahun 1996 sampai sekarang. Sejak 2015-sekarang sebagai Ketua Bidang Studi Hukum Internasional FHUI. Beberapa Penghargaan Tingkat Nasional sebagai peringkat pertama yang pernah diperoleh adalah, Lomba Karya Tulis yang diselenggarakan Mahkamah Konstitusi RI pada tahun 2006, tahun 2007 dari Departemen Sosial dan tahun 2008 dari Juri Makara.

**HERU SUSETYO**, adalah staf pengajar tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI), mengabdikan sejak tahun 1996. Dilahirkan di Bandung, pada 13 Januari 1972. Menamatkan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok bagian *Hukum Masyarakat dan Pembangunan* dan tamat pada tahun 1996. Tahun 1999 melanjutkan ke program Magister Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI dan lulus pada tahun 2003. Di sela-sela studi di FISIP UI, penulis memperoleh beasiswa *Fulbright* untuk menempuh program Master bidang *International Human Rights Law* di Northwestern Law School, Chicago - USA, diselesaikan pada tahun 2003. Pada tahun 2006 memperoleh beasiswa riset *Asian Public Intellectual (API) - Nippon Foundation* dan memilih topik riset tentang *Disaster Management and Victim Services* yang dilaksanakan di *Disaster Prevention Research Institute Kyoto University*, Kyoto dan *Institute of Asian Studies Chulalongkorn University - Bangkok*. Sejak akhir 2007 melanjutkan studi PhD di Mahidol University, Nakorn Pathom- Thailand, bidang *Human Rights and Peace Studies* dan tuntas pada Maret 2014. Pada tahun 2012 memulai penelitian sebagai External PhD researcher di INTERVICT Tilburg University, Thailand. Sampai kini tertarik untuk mendalami issue tentang Hak-Hak Asasi Manusia, Kebijakan Sosial (social policy), Pembangunan Sosial (social development), Hukum Pidana Internasional dan Viktimologi. Telah menghasilkan beberapa buku antara lain *Zakat Laws in Indonesia* (Penerbit BP FHUI 2018), *Rohingya Stateless and Nowhere to Go* (Penerbit PIARA 2016); *Rohingya Etnis yang Tak Boleh Bersuara* (Penerbit PIARA 2013). Sejak tahun 2007 menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal Syariah LKIH FHUI ([js.law.ui.ac.id](http://js.law.ui.ac.id)) dan sejak tahun 2018 menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal Hukum dan Pembangunan FHUI ([jhp.ui.ac.id](http://jhp.ui.ac.id)). Dapat dihubungi di [hsusetyo@ui.ac.id](mailto:hsusetyo@ui.ac.id) dan [heru@herususetyo.net](mailto:heru@herususetyo.net) Blog pribadi : <http://herususetyo.com>

**TIURMA M. PITTA ALLAGAN**, Lahir di Aceh Timur, 20 Mei 1972. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari FHUI (1995). Memperoleh gelar Magister Hukum dengan predikat *cumlaude* juga dari FHUI (2006). Saat ini merupakan kandidat Doktor di University of Groningen, Belanda. Dahulu aktif bekerja di *lawfirm* Soebagjo, Jatim & Djarot (1997-2009). Pernah menjabat sebagai Sekretaris Senat Akademik FHUI, dan saat ini menjadi Sekretaris Bidang Studi Hukum Internasional di FHUI. Sampai dengan saat ini aktif mengajar bersama-sama dengan Tim Hukum Perdata Internasional di FHUI

yang diketuai oleh Prof. Dr. Zulfa. Djoko Basuki, S.H., M.H. (1997-sampai saat ini). Aktif menulis dan meneliti mengenai Hukum Perdata Internasional.

**SRI LAKSMI ANINDITA**, lahir di Jakarta, 15 September 1975, adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1998-sekarang). Mendapatkan sarjana Hukum (SH) dari Universitas Indonesia (1998), Magister Hukum dari Universitas Indonesia (2003), sedang menempuh Program Doktorat di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2014 – sekarang), wakil ketua Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LKBH UI) bidang advokasi pada tahun (2000- 2005), staf Ahli di Kantor Pelayanan Hukum dan Peraturan Universitas Indonesia (2005 -2009), anggota Senat Akademik Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2013-2017).

**DISRIANI LATIFAH SOROINDA**, lahir di Jakarta 26 Juli 1979, adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003-sekarang). Mendapatkan sarjana hukum dari Universitas Indonesia (2002), Magister Hukum dari Universitas Indonesia (2005) dan Magister Kenotariatan dari Universitas Indonesia (2011).

**QURRATA AYUNI**, adalah pengajar dari bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ayu, sebagaimana ia sering disapa pernah menjadi peneliti di Mahkamah Konstitusi RI selama 5 Tahun sejak 2007 hingga 2012 sebelum akhirnya menjadi dosen di FHUI. Aktif menulis dalam beberapa jurnal, koran dan media elektronik. Ia saat ini menjadi managing editor Jurnal Hukum dan Pembangunan serta menjadi Manager Program Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.

**HANDA S. ABIDIN**, memperoleh gelar S.H. dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia, LL.M. dari the George Washington University Law School, dan Ph.D. dari the University of Edinburgh School of Law. Saat ini menjabat sebagai Wakil Rektor Bidang Komunikasi dan Kerja Sama Universitas Presiden. Sebelumnya pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Hukum Bisnis Universitas Agung Podomoro (2015-2016).

**SRI WIDYAWATI**, Riwayat pendidikan pernah menempuh pendidikan S1 pada Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjajaran Bandung (1991-1992), menempuh pendidikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1992-1996), Program Spesialis Notariat Fakultas Hukum UI (1997-2000). Berpraktek sebagai Notaris/PPAT di Kota Bekasi (2003-2018). Saat ini Notaris di Jakarta Timur. Kegiatan di organisasi antara lain aktif sebagai Anggota Komite Organisasi Profesi di ILUNI FHUI (periode 2015-2018), Wakil Ketua Bidang Hubungan Antar Lembaga Pengurus Pusat Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (periode 2015-2018) dan Ketua Bidang Hubungan Antar Lembaga Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (periode 2016-2019).

**LUTFI DJOKO D**, pria kelahiran Jakarta tahun 1962 ini, bergabung di PT. Kawasan Berikat Nusantara (Persero) sejak tahun 1986 setelah lulus S-1 dari FHUI (pagi) di tahun yang sama. Atas beasiswa perusahaan meraih gelar Magister Manajemen konsentrasi Pemasaran (*Marketing*) dari Universitas Indonesia (1998). Tahun 2010 mendapat sertifikasi Profesional Internal Auditor dari Asosiasi Auditor Internal. Alamat e-mail yang dapat dihubungi [l.sriyono@gmail.com](mailto:l.sriyono@gmail.com) atau di *mobile phone* 08161102786

**ISABELLA LEONI SIMATUPANG**, lahir di Jakarta, 7 September 1997, merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2015. Saat ini sedang bekerja di kantor konsultan hukum di daerah Jakarta Selatan. (Email: [isabellaleonisimatupang@gmail.com](mailto:isabellaleonisimatupang@gmail.com))

**TIARA YUDA ISTIQA**, lahir di Tanjungpunang, 18 Mei 1995. Saya telah mendapatkan Gelar Sarjana Hukum (S.H) di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2017. Sekarang saya sedang melanjutkan pendidikan (S2) di Fakultas Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia. Email: [tiarayudaistiqa88@gmail.com](mailto:tiarayudaistiqa88@gmail.com)

**GITA ARDI LESTARI**, adalah sekretaris eksekutif Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, FHUI sejak awal 2019. Lulusan S2 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia yang memiliki ketertarikan pada isu gender dan feminisme. Memiliki minat dalam melakukan penelitian khususnya pada isu perempuan dan terorisme.

**CHRISTIAN JEREMIA GULTOM**, adalah mahasiswa program sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini sedang menempuh pendidikan di peminatan Hukum Perdata Internasional. Memiliki minat dalam bidang Hukum Internasional dan Hak Asasi Manusia. Saat ini menjadi *Research Intern* di *Center for International Law Studies*.

**SALSABILA SILIWANGI SURTIWA**, adalah seorang mahasiswa program sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia peminatan Hukum Internasional Publik. Saat ini Salsabila menjadi *Research Intern* di *Center for International Law Studies*.

**FAHRUL FAUZI**, akrab dipanggil Fahrul/EL, lahir di Tangerang, 21 Januari 1999. Saat ini sedang menempuh pendidikan S-1 di Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Penulis saat ini merupakan anggota muda Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam FH UI. Penulis juga merupakan pengurus inti Lembaga Dakwah Fakultas Hukum bernama Serambi. Penulis memiliki hobi menganalisis dan menulis isu-isu hukum yang disebarluaskan melalui *website* pribadinya [futurelaw-ber.blogspot.com](http://futurelaw-ber.blogspot.com).

**MUHAMMAD ADIGUNA BIMASAKTI**, lahir di Jakarta, 28 Oktober 1994 bertepatan dengan Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Indonesia ke 70. Merupakan lulusan FH UI angkatan 2012 (lulus 2016). Pernah menjadi Paralegal di Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LKBH UI) pada tahun (2015- 2016), dan saat ini adalah PNS dengan jabatan Calon Hakim Peradilan Tata Usaha Negara pada Mahkamah Agung RI. Buku yang pernah ia tulis di antaranya: "Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah / Onrechtmatig Overheidsdaad (OOD) dari Sudut Pandang Undang-Undang Administrasi Pemerintahan" (Deepublish: 2018), "Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan" (Deepublish: 2019), dan "Kedudukan Debitor Utama dan Personal Guarantor dalam Permohonan Pernyataan Pailit" (Guepedia: 2019).

**BENEDETTO SETYO SATRIO UTOMO**, lahir di Jakarta, 5 Februari 1997, adalah asisten dosen Hukum Antar Tata Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2019-sekarang). Mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dari Universitas Indonesia (2019). Saat ini aktif menjabat sebagai peneliti di Djokosoetono Research Center (DRC) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

**YOSEFIN MULYANINGTYAS**, lahir di Pamekasan, 2 November 1996, merupakan pengacara bidang litigasi di SKY & Partners Law Office (2018-sekarang), in house lawyer dari PT Saku Teknologi Cipta, dan juga aktif dalam Bantuan Hukum di bawah naungan Partai Solidaritas Indonesia. Yosefin Mulyaningtyas memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) dari Universitas Indonesia pada tahun 2018 dengan peminatan di bidang hukum pidana.

**NATHALINA NAIBAHO**, merupakan Dosen Tetap di Bidang Studi Hukum Pidana FHUI. Melakukan pengajaran, penelitian dan pengabdian masyarakat serta publikasi dalam bidang Hukum Pidana dan Hak Asasi Manusia.

**IRA APRIYANTI**, lahir di Bekasi, 23 April 1998. Saat ini Penulis sedang melanjutkan pendidikan (S1) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan merupakan anggota dari Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam FH UI. Email: ira.apriyanti23@gmail.com

## **Sejarah Singkat Fakultas Hukum Universitas Indonesia**

Sekolah hukum yang pertama di Indonesia didirikan oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1909 dengan nama *Rechtsschool*. Sekolah ini ditempatkan di Batavia, sebagai realisasi permintaan P.A. Achmad Djajadiningrat, Bupati Serang, untuk keperluan mengisi tenaga-tenaga hukum di pengadilan kabupaten. Sekolah ini pada mulanya terdiri dari Bagian Persiapan dan Bagian Keahlian Hukum. Sekolah Hukum ini kemudian ditingkatkan menjadi suatu lembaga pendidikan tinggi dengan nama *Rechtshogeschool* atau *Faculteit der Rechtsgeleerdheid*, yang dibuka pada tanggal 28 Oktober 1924 oleh Gubernur Jendral D. Fockt di balai sidang *Museum van het Bataviasche Vennootschap van Kunsten en Wetenschappen* di Jalan Medan Merdeka Barat, Jakarta. Seorang Guru Besar Belanda kenamaan, Prof. Mr. Paul Scholten ditunjuk untuk memimpin *Rechtshogeschool* tersebut. Dengan dibukanya Sekolah Tinggi Hukum ini, maka pada tanggal 18 Mei 1928 Sekolah Hukum ditutup.

Kedua nama tersebut di atas dipergunakan dalam peraturan perguruan tinggi pada waktu itu, yaitu *Hooger Onderwijs-Ordonnantie* (S.1924 No. 456, diubah antara lain oleh S. 1926 No. 338 dan No. 502, S. 1927 No. 395, S. 1926 No. 348, S. 1929 No. 222, S. 1932 No. 14, S. 1933 No. 345, S. 1934 No. 529). Menurut peraturan tersebut di atas, mata kuliah yang diberikan pada *Rechtshogeschool* adalah (pasal 9): Pengantar Ilmu Hukum, Hukum Tata Negara dan Administrasi, Hukum Perdata dan Acara Perdata, Hukum Pidana dan Acara Pidana, Hukum Adat, Hukum dan Pranata Islam, Hukum Dagang, Sosiologi, Ilmu Pemerintahan, Ilmu Bangsa-bangsa Hindia Belanda, Bahasa Melayu, Bahasa Jawa, Bahasa Latin, Filsafat Hukum, Asas-asas Hukum Perdata Romawi, Hukum Perdata Internasional, Hukum Intergentil, Kriminologi, Psikologi, Ilmu Kedokteran Forensik, Hukum Internasional, Hukum Kolonial Luar Negeri, Sejarah Hindia Belanda dan Statistik. Dengan keputusan Gubernur Jenderal keduapuluh empat mata kuliah tersebut di atas masih dapat ditambah untuk menjaga agar pendidikan hukum dapat mengikuti dan mengarahkan perkembangan masyarakat.

**Diterbitkan oleh:**

Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Jl. Prof. Mr. Djokosoetono, Kampus U.I. Depok 16424  
Fakultas Hukum Gedung D Lantai 4 Ruang D.402  
Telepon: +61.21.727.0003, Pesawat 173,  
Faxsimile: +62.21.727.0052  
E-mail: law.publisher@ui.ac.id

ISBN 978-602-5671-07-8

