

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 kedua puluh empat mata kuliah tersebut di atas masih dapat ditambah untuk menjaga agar pendidikan hukum dapat mengikuti dan mengarahkan perkembangan mas-

PERCIKAN
PEMIKIRAN
MAKARA
MERAH

Dari FHUI Untuk Indonesia

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,
Faksimile: +62 21 727.0052
E-mail: law.publisher@ui.ac.id



77 DIES NATALIS
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS INDONESIA
Menyongsong 100th
Pendidikan Tinggi Hukum



PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH

Dari FHUI Untuk Indonesia

EDITOR:
Heru Susetyo, Mutiara Hikmah
Tuurma M. P. Allagan, Qurrrata 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.



2021

PERCIKAN PEMIKIRAN MAKARA MERAH *Dari FHUI Untuk Indonesia*, Editor: Heru Susetyo, Mutiara Hikmah, Tiurma M. P. Allagan dan Qurrata Ayuni, - Ed. 4., Cet. 1. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

x, 668 hal ; 17,6 cm x 25 cm

ISBN 978-602-5871-07-8

Gambar dan Desain Sampul : Irwan

Edisi Keempat
Cetakan Pertama, Oktober 2021

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. Djokosoetono, 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

KONTRIBUTOR

1. Abdul Basit
2. Ainunnisa Rezky Asokawati
3. Arnaldo JR Soares
4. Atika Rizka Fajrina
5. Dania Rizky Nabilla Gumila
6. Muhammad Rizky Zaenuddin
7. Binoto Nadapdap
8. Dion Valerian
9. Arina Novizas Shebubakar
10. Fahrul Fauzi
11. Fahrurozi
12. Fitriana
13. Gilbert Hansel
14. Heryna Oktaviana Kurniawati
15. Disriani Latifah Soroinda
16. Lutfi Djoko Djumeno
17. Maudyna
18. Muhammad Adiguna Bimasakti
19. Nur Alim Arrazaq
20. Prof. Satya Arinanto
21. Dodi Haryono
22. Andie Hevriansyah
23. Prof. Anna Erliyana
24. Prof. Satya Arinanto
25. Anthon Raharusun
26. Zico L.D. Simanjuntak
27. Qurrata Ayuni
28. R. Kemala Nababan
29. Rike Yolanda Sari
30. Satrio Alif Febriyanto
31. Dyah Assifa Rizki
32. Herlinda Safira
33. Maudyna
34. Muhammad Rizky Z.
35. Fajar Adi Nugroho
36. Wahyu Andrianto
37. Akhmad Budi Cahyono
38. Puteri Amirillis
39. Neng Djubaedah
40. N. Yunita Sugiastuti
41. Yvonne Kezia D. Nafi
42. M.Wildan Teddy B.P. H.
43. Wirdyaningsih
44. Alvin Natanael
45. Deavina Christy Priskila
46. Kurnia Togar P. Tanjung
47. Diani Sadiawati
48. Farid Hanggawan
49. Mutiara Hikmah
50. Wirdyaningsih
51. Arsyiela A. Hatifah
52. Indi Millatul Aula
53. Yunita
54. Andreas E. Tirtakusuma
55. M. Sofyan Pulungan
56. Gita Ardi Lestari
57. Nathalina Naibaho
58. Lidwina Inge Nurtjahyo
59. Heru Susetyo
60. Ghunarsa Sujatnika
61. Filicia Vinidya Mitaya
62. Savitri Nur Setyorini

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

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya Fakultas Hukum Universitas Indonesia dapat kembali menerbitkan buku “Percikan Pemikiran Makara Merah” untuk ke-empat kalinya. Buku ini merupakan sumbangsih pemikiran *civitas academica* Makara Merah terhadap permasalahan bangsa. Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebagai institusi pendidikan tinggi ilmu hukum tertua senantiasa memberikan pemikiran-pemikirannya bagi masyarakat untuk pengembangan ilmu hukum ke depannya.

Di tengah situasi pandemi tahun kedua yang serba tidak pasti ini Fakultas Hukum UI mencoba terus berusaha produktif dengan menerbitkan kumpulan karya tulisan ini di ulang tahun-nya ke 97 (1924 – 2021). Buku ini memuat 50 tulisan terpilih dari para penulis yang memiliki berbagai latar belakang kepakaran ilmu hukum yang berbeda-beda. Perbedaan latar belakang bidang hukum yang ditekuni tidak menjadikan jurang pemisah, namun menjadi pengaya diskursus ilmiah. Dengan adanya perbedaan-perbedaan ini diskursus akademik dapat terus diperkaya untuk mengembangkan ilmu hukum.

Beberapa topik tulisan yang diangkat sangatlah relevan dan terkini dalam konteks sosio-masyarakat. Misalnya isu-isu tentang teknologi finansial (*fintech*) perlu mendapatkan sorotan akademik hukum karena teknologi yang terus berkembang. Isu-isu terkini seperti Covid-19 dan UU Cipta Kerja pun dibahas dalam bagian buku ini. Memang sudah sejatinya *civitas academica* FHUI harus peka dengan kondisi sosial masyarakat yang terjadi dan tidak duduk dalam menara gading.

Secara khusus kami mengucapkan terima kasih atas jerih payah para penulis dan tim editor di bawah koordinasi dari Sdr. Heru Susetyo, SH. LL.M. M.Si. Ph.D dan tim administrasi yang sudah menghadirkan karya ini. Tentunya sumbangsih semua pihak yang mewujudkan buku ini menjadi nyata akan menjadi amalan ilmu yang mengalir terus-menerus.

Akhir kata, selamat menyelami percikan pemikiran makara merah.

Depok, 28 Oktober 2021

Dr. Edmon Makarim, S.Kom, S.H., LL.M.
Dekan FH-UI

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 4 tahun 2021** akhirnya dapat diterbitkan oleh Badan Penerbit FHUI persis pada Dies Natalis FHUI ke 97, 28 Oktober 2021. 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 2021 ini saja. Buku ini akan terbit setiap tahunnya secara rutin, insya Allah selalu bersamaan dengan peringatan dies natalis FH-UI.

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 keempat tahun 2021 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,

Depok, 28 Oktober 2021

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

DAFTAR ISI

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

A. ARTIKEL ILMIAH :

1.	Penerapan Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi Terhadap Tindak Pidana Pada Dana Pensiun Pertamina Oleh: Abdul Basit	1
2.	Tinjauan Yuridis Pengaturan Mengenai Aborsi Di Indonesia Oleh: Ainunnisa Rezky Asokawati	15
3.	Quo Vadis Papua?: Peran Aspirasi 11 Juli 1945 Menjadi Inspirasi Dalam Menghadapi Bahaya Disintegrasi Bangsa Oleh: Arnaldo JR Soares	27
4.	Alternatif Penyelesaian Sengketa Kesehatan: Mencapai <i>Win-Win Solution</i> Melalui Mediasi Oleh: Atika Rizka Fajrina, Dania Rizky Nabilla Gumila, Muhammad Rizky Zaenuddin	35
5.	Penentuan Tantiem Bagi Direksi/Dewan Komisaris Sepenuhnya Tergantung Pada Keputusan RUPS Oleh: Binoto Nadapdap	45
6.	Pemikiran Anselm Von Feuerbach Tentang Hukum Pidana: Pembacaan Atas Literatur Primer Oleh: Dion Valerian	59
7.	Gagasan Negara Kesejahteraan Dalam Penguasaan Negara Atas Sumber Daya Alam Oleh: Arina Novizas Shebubakar	69
8.	Pengaturan Biaya Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Di Atas Hak Pengelolaan Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Oleh: Fahrul Fauzi	77
9.	Manifesto Simplifikasi Regulasi Dan Persetujuan Presiden Terhadap Peraturan Menteri/Kepala Lembaga (Studi Terhadap Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga) Oleh: Fahrurozi	89

10.	Problematik Perlindungan Hukum Pekerja/Buruh <i>Outsourcing</i> Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Oleh: Fitriana	103
11.	Penggunaan <i>Application Programing Interface</i> (Api) Untuk Optimalisasi Pelaporan Kepada Otoritas Jasa Keuangan Oleh: Gilbert Hansel	113
12.	Jejaring Wacana Uu Cipta Kerja Dalam Pemingkatan EODB Indonesia Oleh: Heryna Oktaviana Kurniawati	121
13.	Kehadiran Para Pihak Dalam Persidangan Elektronik Untuk Perkara Perdata Oleh: Disriani Latifah Soroinda	131
14.	Peran Organisasi Siswa Intra Sekolah Dalam Perspektif Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Kasus Organisasi Siswa-Siswi Sekolah Dasar Islam Al-Ikhlas, Cepete, Jakarta Selatan) Oleh: Lutfi Djoko Djumeno	141
15.	Implementasi Fungsi Legislatif Pada International Labour Organization Dalam Upaya Mempertegas Batas Usia Minimum Untuk Bekerja Oleh: Maudyna	151
16.	Legalitas Sertipikat Tanah Elektronik (Digitalisasi Sektor Agraria di Era <i>E-Government</i>) Oleh: Muhammad Adiguna Bimasakti	161
17.	<i>Status Quo</i> Dan <i>Quo Vadis</i> Fatwa Mui Dalam Penyelenggaraan Jaminan Produk Halal Di Indonesia Oleh: Nur Alim Arrazaq	169
18.	Penafsiran Konstitusi: Prakteknya Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Oleh: Prof. Satya Arinanto dan Dodi Haryono	181
19.	Nilai Universalitas Hak Asasi Manusia Dalam Peradilan Adat Indonesia; Studi Peradilan Adat Di Aceh Oleh: Andie Hevriansyah dan Prof. Anna Erliyana	199
20.	Pemilu Serentak Dan Gagasan Pembentukan Badan Peradilan Khusus Serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Dalam Penanganan Sengketa Pemilu Oleh: Prof. Satya Arinanto dan Anthon Raharusun	209
21.	Urgensi Penegakan Etika DPR: Suatu Enigma Oleh: Zico L.D. Simanjuntak dan Qurrata Ayuni	231

22.	Upaya Menjaga Wibawa Pengadilan Dalam Persidangan Perkara Pidana Secara Elektronik Oleh: R. Kemala Nababan	251
23.	Membangun Kembali Wacana Berfikir Terhadap Konsepsi Badan Hukum Publik Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum: Tinjauan Asas, Teori Dan Implikasi Normatif Oleh: Rike Yolanda Sari	259
24.	Pelaksanaan Pengawasan Pemilu Oleh Bawaslu Di Masa Pandemi Covid-19 Oleh: Satrio Alif Febriyanto	273
25.	Perbandingan Pengaturan Aborsi Di Indonesia Dan Australia Oleh: Dyah Assifa Rizki dan Wahyu Andrianto	281
26.	Tanggung Jawab Pemerintah Dan Perguruan Tinggi Dalam Memberikan Akses Pelayanan Kesehatan Mental Di Indonesia Oleh: Herlinda Safira dan Wahyu Andrianto	295
27.	Perlindungan Hukum Pasien Covid-19 Atas Penerapan Manajemen Klinis Dalam Pedoman Pencegahan Dan Pengendalian Covid-19 Oleh: Maudyna dan Wahyu Andrianto	307
28.	Peran Dan Fungsi Ganda KRI SMR-594 Sebagai Kapal Bantu Rumah Sakit (BRS) Tni Angkatan Laut Dalam Operasi Militer Selain Perang Ditinjau Dari Hukum Perumahsakitian Oleh: Muhammad Rizky Z. dan Wahyu Andrianto	319
29.	Tanggung Jawab Perguruan Tinggi Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Bagi Mahasiswa Difabel (Studi: Universitas Indonesia) Oleh: Fajar Adi Nugroho dan Wahyu Andrianto	329
30.	Eksistensi Parate Eksekusi Jaminan Fidusia Pasca Putusan Mk Dan Pengaturan Kedepannya Oleh: Akhmad Budi Cahyono	341
31.	Dampak Keadaan Darurat Dalam Pengelolaan APBN Oleh: Puteri Amirillis	353
32.	Hubungan Hukum Anak Dilahirkan Ibu Tiri Sebagai Ibu Pengganti Menurut Hukum Islam Oleh: Neng Djubaedah	365
33.	Modernisasi Syarat Sahnya Perjanjian, Suatu Pemikiran Bagi Hukum Perikatan Nasional Indonesia Oleh: N. Yunita Sugiastuti	377

34.	Kebijakan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Di Masa Pandemi Covid-19 Oleh: Yvonne Kezia D. Nafi	391
35.	Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Hak Atas Kesehatan Bagi Penyandang Disabilitas Oleh: M.Wildan Teddy B.P. H. dan Wahyu Andrianto	403
36.	Analisis Praktik <i>Debt-Collecting</i> Bank Syariah Di Indonesia Terhadap Kewajiban Kepatuhan Syariah (<i>Sharia Compliance</i>) Oleh: Wirduyaningsih, Alvin Natanael dan Deavina Christy Priskila	427
37.	Kemitraan Dan Bentuk Perlindungan Untuk UMKM Sebuah Catatan Singkat Oleh: Kurnia Togar P. Tanjung	439
38.	Tata Kelola Universitas Indonesia: Dilema Yuridis Status Badan Hukum, Perjuangan Otonomi Sepanjang Zaman Oleh: Rike Yolanda Sari	453
39.	Asas Kepastian Hukum Dalam Pengelolaan Royalti Musik Dan Atau Lagu Oleh Lembaga Manajemen Kolektif Nasional Dan Lembaga Manajemen Kolektif Oleh: Prof. Satya Arinanto dan Ike Farida	461
40.	Hambatan Hukum Dan Kelembagaan Pada Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca-Reformasi Oleh: Diani Sadiawati dan Farid Hanggawan	473
41.	Kompleksitas Penegakan Hak Atas Kekayaan Intelektual Dalam <i>Fan Participatory Culture</i> Oleh: Angga Priancha	485
42.	Upaya Pengelolaan Limbah Medis Penanganan Covid-19 Yang Dihasilkan Dari Rumah Sakit Lapangan/Darurat Di Masa Pandemi Oleh: Filicia Vinidya Mitaya dan Savitri Nur Setyorini	499
43.	Menggagas Pembatasan Pemilihan Kembali Bagi Presiden Yang Pernah Diberhentikan Di Indonesia Oleh: Ghunarsa Sujatnika	527
44.	Menggagas Lahirnya Badan Arbitrase Syariah Internasional Dari Transaksi-Transaksi Internasional Perbankan Syariah Di Indonesia Oleh: Mutiara Hikmah	537
45.	Peran <i>Peer To Peer Lending</i> Syariah Dalam Pengembangan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Di Indonesia Oleh: Wirduyaningsih, Arsyiela Azzahra Hatifah, Indi Millatul Aula, Yunita	549

46.	Lapor Melapor: Kajian <i>Critical Legal Studies</i> Atas Perlindungan Hak Pelapor Peristiwa Pidana Oleh: Andreas Eno Tirtakusuma	569
47.	Teori Ketergantungan Dan KTT Asia Afrika: Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Di Negara Berkembang Oleh: M. Sofyan Pulungan	593
48.	Pinjaman <i>Online</i> (Pinjol) Dan Perempuan: Kerentanan Keamanan Data Pribadi Pada Inklusivitas Keuangan Berkas Teknologi Finansial Oleh: Gita Ardi Lestari, Nathalina Naibaho, Lidwina Inge Nurtjahyo	607
49.	Kata Anak Muda Tentang Perkawinan Anak Oleh: Lidwina Inge Nurtjahyo	617
50.	Viktimisasi Masyarakat Hukum Adat Sebagai Korban Konflik Agraria : Studi Kasus Pt Lonsum Vs Masyarakat Adat Bulukumba Oleh: Heru Susetyo	657
B. PROFIL PENULIS		669

PENERAPAN UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI TERHADAP TINDAK PIDANA PADA DANA PENSIUN PERTAMINA

Abdul Basit

E-mail: abdulbasitrato@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Abstrak

Lahirnya Putusan Pengadilan terhadap tindak pidana yang melibatkan mantan Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina menyebabkan keberagaman persepsi. Putusan tersebut menyatakan tindak pidana yang dilakukan telah menimbulkan kerugian keuangan negara sehingga penyelesaiannya mengacu pada UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK). Dalam rangka pengembangan ilmu hukum administrasi negara bidang pengelolaan dana pensiun, maka perlu diperjelas kedudukan hukum Dana Pensiun Pertamina. Dengan menggunakan metode yuridis normative, tindak pidana pada dana pensiun Pertamina dikategorikan sebagai hukum pidana khusus yang harus mengacu pada asas *lex specialist systematic*. Jadi, tindak pidana tersebut harus ditegakkan dengan menerapkan UU No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun karena sebagai suatu badan hukum privat, keuangan Dana Pensiun Pertamina tidak termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara.

Kata Kunci: Tindak Pidana Korupsi, Dana Pensiun Pertamina.

Abstract

The issuance of the Court's decision on a criminal act involving the former President Director of Pertamina Pension Funds has created a variety of perceptions. The decision stated that the crime committed had caused state financial losses so that the legal solving referred to Law Number 20 of 2001 concerning Amendments to Law Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Criminal Acts of Corruption. In the context of developing state administrative law in the field of pension fund management, it is necessary to clarify the legal position of Pertamina Pension Fund. By using the normative juridical method, criminal acts in Pertamina Pension Funds are categorized as special criminal laws that must refer to the lex specialist systematic principle. Finally, it can be concluded that the crime must be enforced by applying Law Number 11 of 1992 concerning Pension Funds because as a private legal entity, the finances of Pertamina Pension Fund finances are not included in the scope of state finances.

Keywords: Corruption Crime, Pertamina Pension Funds,

I. PENDAHULUAN

Demi kenyamanan secara finansial di masa mendatang, baik karyawan maupun pekerja mandiri begitu antusias mengikuti program penjamin kesejahteraan masa tua. Program tersebut dikenal dengan sebutan dana pensiun. Pada umumnya, salah satu tujuan dibentuknya dana pensiun yaitu untuk menjamin kesejahteraan dimasa purna tugas sesuai dengan perjanjian kerja yang telah disepakati.¹ Idealnya setiap karyawan harus mampu merencanakan kehidupan di masa tuanya, karena seiring dengan bertambahnya usia tentu kemampuan dan kekuatan fisik akan menurun sehingga produktifitas dalam bekerja akan berkurang. Maka keberadaan dana pensiun menjadi

¹ Kasmir, *Manajemen Perbankan* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 287.

sumber keuangan untuk memenuhi kebutuhan seseorang ketika yang bersangkutan sudah tidak produktif lagi.²

Dana pensiun merupakan salah satu alternatif yang diberikan oleh perusahaan ketika karyawannya telah purna tugas baik disebabkan oleh usia maupun faktor tertentu atau dengan kata lain ketika memasuki masa pensiun.³ Program dana pensiun memiliki peran penting dalam menentukan tingkat kesejahteraan baik bagi karyawan sebagai peserta dana pensiun maupun anggota keluarga yang ditanggungnya. Hal ini selaras dengan tujuan pokok dana pensiun yaitu sebagai jaminan hidup bagi peserta dan keluarganya.⁴ Artinya program dana pensiun dapat menjadi sumber kesejahteraan baik bagi peserta maupun tanggungannya. Untuk mewujudkan kesejahteraan pesertanya, maka dana pensiun harus dikelola dengan tepat dan penuh tanggungjawab sehingga dapat membayar manfaat pensiun yang telah dijanjikan.

Berdasarkan data statistik, jumlah kepesertaan dana pensiun terus mengalami peningkatan. Selama 2017 hingga 2018 terjadi kenaikan sebesar 4.03% yaitu telah mencapai total 4.635.074 orang.⁵ Dengan semakin tingginya kepercayaan masyarakat terhadap dana pensiun, maka upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan pengelolaan dana pensiun harus menjadi hal yang utama. Selain itu, sosialisasi terkait kedudukan dan kepastian hukum dana pensiun juga perlu dilakukan.

Lebih lanjut, kajian tentang dana pensiun kembali menarik perhatian para akademisi, praktisi, dan juga pegiat hukum. Hal tersebut disebabkan adanya putusan pengadilan terhadap tindak pidana dana pensiun pertamina. Berbagai anotasi dikemukakan bahwa dana pensiun pertamina merupakan bagian dari keuangan negara sehingga kerugian yang terjadi pada dana pensiun pertamina menyebabkan kerugian negara.⁶ Dari adanya beberapa catatan tersebut maka kedudukan hukum dana pensiun pertamina dalam keuangan negara harus diperjelas sehingga memperoleh kepastian hukum. Dengan demikian, suatu produk hukum seperti putusan pengadilan dapat dijadikan rujukan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

2 Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya, Edisi Revisi, Cetakan 14* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 287.

3 Diah Anugrah Sharasanti, "Analisis Penilaian Kinerja Keuangan Pada Dana Pensiun Universitas Surabaya," *Jurnal Bisnis Terapan* 1 (Juni 2017), hlm. 1.

4 Sri Yunawati, "Analisis Sistem Pemberian Tunjangan Pensiun Terhadap Manfaat Pensiun Pada PTPN V (Persero) Sei Rokan," *Jurnal Ilmiah Cano Ekonomos* 5 (Juli 2016), hlm. 117.

5 Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Dana Pensiun 2018* (Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan Indonesia, 2019), hlm. 3.

6 Dian Puji N. Simatupang, *Anotasi Segi Hukum Keuangan Publik Terhadap Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kegiatan Penempatan Investasi Saham Oleh Dana Pensiun Pertamina Pada PT. Sugih Energy TBK 2014-2015* Disampaikan Pada Kegiatan Webinar Eksaminasi Publik: Kasus Emiten PT Sugih TBK dan Dana Pensiun Pertamina, Memperkaya Referensi Hukum Pada Tanggal 10 Oktober 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=BS4iPKVE108>.

Pada dasarnya, putusan pengadilan menjadi suatu produk hukum yang kerap mencerminkan cita hukum secara utuh yang mengandung nilai-nilai keadilan, kepastian, dan juga kemanfaatan.⁷ Namun terkadang suatu putusan justru menimbulkan polemik dan persepsi baru. Seperti salah satu contoh yang telah disebutkan di atas, putusan pengadilan atas kasus penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Presiden Direktur dana pensiun pertamina, Muhammad Helmi Kamal Lubis yang hingga saat ini masih menjadi bahan perbincangan.

Proses *pro justitia* terhadap kasus yang melibatkan presiden direktur dana pensiun pertamina tersebut telah diadili melalui Pengadilan Tidak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, dan Mahkamah Agung RI. Tiga pengadilan tersebut mengeluarkan putusan yang berbeda baik dari pengadilan tingkat Pertama, tingkat Banding maupun tingkat Kasasi. Perbedaan putusan itu menyebabkan munculnya berbagai kontra terutama yang berkaitan dengan diterapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK) sebagai rujukan Majelis Hakim dalam mengadili Terdakwa.

Adapun alasan diterapkan UU PTPK yaitu Majelis Hakim menilai perbuatan terdakwa telah menyebabkan kerugian negara dengan dalil bahwa dalam keuangan dana pensiun pertamina terdapat keuangan PT Pertamina (Persero) selaku Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Artinya keuangan dana pensiun pertamina merupakan bagian dari keuangan negara. Sementara berdasarkan peraturan dana pensiun sebagai suatu badan hukum, terdapat dua unsur penting dalam badan hukum yaitu adanya pemisahan hak dan kewajiban badan hukum dan kepengurusan yang teratur.⁸ Artinya hak dan kewajiban dalam hal ini keuangan PT Pertamina selaku pendiri dana pensiun pertamina terdapat pemisahan yang jelas di dalamnya. Dengan begitu diperoleh kesimpulan bahwa kekayaan dana pensiun pertamina terpisah dari kekayaan PT Pertamina (Persero).

Anggapan inilah yang kemudian menimbulkan berbagai persepsi dan keberagaman pendapat terkait batasan keuangan negara⁹ pada badan hukum dana pensiun pertamina. Keuangan atau kekayaan suatu badan hukum harus dibedakan dari pengertian mengenai keuangan negara.¹⁰ Dimana, keuangan negara hanya dapat dimasukkan dalam konteks hukum publik sementara keuangan dana pensiun dikategorikan sebagai suatu badan hukum privat.

⁷ Josef M. Monteiro, "Putusan Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia," *Jurnal Hukum Projustisia* 25 (April 2007), hlm. 130.

⁸ Muhhammad Habibi Miftakhul Marwa, "Analisis Status Badan Hukum Dana Pensiun," *Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan* 23 (Juli 2020), hlm. 4.

⁹ RR. Larasati, *Tanggung Jawab Hukum Tentang Keuangan Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah* (Jakarta: Universitas Indonesia, 2011), hlm. 3.

¹⁰ Ari Wuisang, "Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah," *Pakuan Law Review* 1 (Juli-Desember 2015), hlm. 2.

Dengan demikian, sangat tidak tepat bila penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh terdakwa *Muhammad Helmi Kamal Lubis* ini dengan menimbulkan kerugian keuangan dana pensiun Pertamina dianggap sebagai tindakan yang juga merugikan keuangan negara. Dengan adanya berbagai persepsi terhadap putusan pengadilan tersebut maka kajian tentang dana pensiun Pertamina menjadi penting untuk dikaji secara ilmiah supaya tidak ada keberagaman pemahaman atau kekeliruan dalam memahami kedudukan dana pensiun Pertamina dalam keuangan negara.

II. RUMUSAN MASALAH

Dengan adanya berbagai persepsi setelah keluarnya putusan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh mantan presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina maka timbul pertanyaan bagaimana penerapan hukum terhadap tindak pidana pada Dana Pensiun Pertamina?

III. PEMBAHASAN

A. Tindak Pidana Dana Pensiun Pertamina

Indonesia mengenal dua jenis hukum pidana yaitu hukum pidana umum dan hukum pidana khusus.¹¹ Hukum pidana umum diartikan sebagai bentuk suatu kejahatan atau pelanggaran yang telah dituangkan dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP). Sedangkan hukum pidana khusus yaitu suatu bentuk kejahatan atau pelanggaran terhadap salah satu bidang yang dituangkan di luar kitab undang-undang hukum pidana (KUHP) atau yang diatur dengan undang-undang tersendiri. Dengan kata lain, hukum pidana khusus memiliki ketentuan yang tersebar di dalam berbagai undang-undang yang spesifik. Dalam bagian terakhir yang merupakan kaidah sanksi biasanya memuat ancaman hukuman pidana atas pelanggaran pasal-pasal tertentu dari undang-undang yang bersangkutan.¹²

Suatu bentuk pidana dapat dikatakan sebagai tindak pidana khusus bilamana jenis tindak pidananya, proses penyelesaiannya, bentuk sanksi, bahkan sebagian hukum acaranya diatur secara khusus dalam suatu Undang-Undang namun secara umum tetap berpedoman pada kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).¹³ Dari sekian banyak undang-undang tersebut adalah *bijzonder delic* atau tindak pidana khusus yang apabila dikenakan bersama-sama dengan ketentuan dalam KUHP, maka ketentuan tindak pidana khusus itulah yang harus digunakan berdasarkan postulat *lex specialis derogat legi generali*.

Dengan demikian, ada beberapa syarat *lex specialis* sebagai hukum pidana khusus yang sifatnya alternatif yaitu: *pertama*, undang-undang yang

¹¹ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 59-60.

¹² Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana: Edisi 3*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 5.

¹³ Renggong Ruslan, *Hukum Pidana Khusus Memahami Delik-Delik di Luar KUHP*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 31-32.

berdiri sendiri dan ketentuan materiilnya menyimpang dari KUHP. *Kedua*, undang-undang yang berdiri sendiri dan ketentuan formil menyimpang dari KUHAP. *Ketiga*, undang-undang yang berdiri sendiri namun ketentuan materiil dan formilnya menyimpang dari KUHP dan KUHAP.¹⁴ Maka, dalam tindak pidana yang terjadi pada dana pensiun Pertamina akan berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 Tentang Dana Pensiun dan Peraturan dana pensiun Pertamina.

Pilihan menggunakan sarana pemidanaan dengan cara menerapkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 Tentang Dana Pensiun dan Peraturan dana pensiun Pertamina telah menjadi keharusan karena permasalahan Dana Pensiun murni berhubungan dengan hukum administrasi yang dikategorikan dalam ranah hukum pidana. Lebih lanjut, penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh mantan presiden direktur Pertamina tersebut telah melanggar hukum bidang administrasi. Maka penyelesaian yang tepat yaitu dengan menerapkan undang-undang hukum pidana karena undang-undang hukum pidana digunakan untuk menegakkan hukum administrasi.¹⁵

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, dana pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun.¹⁶ Ditinjau dari penyelenggara dan bentuk programnya, dana pensiun dapat diklasifikasikan kedalam 2 (dua) macam yaitu dana pensiun lembaga keuangan (DPLK) dan dana pensiun pemberi kerja (DPPK). Penyelenggaraan DPPK memiliki program pensiun manfaat pasti (PPMP) sekaligus program pensiun iuran pasti (PIIP).¹⁷ Dari berbagai macam penyelenggara dan jenis program dana pensiun, menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK) pelaku dana pensiun dari tahun 2015 hingga tahun 2019 terus mengalami perubahan jumlah.¹⁸

14 Edward Omar Sharif Hiariej, "Asas Lex Specialis Systematis Dan Hukum Pidana Pajak (Principle of Lex Specialist Systematic and Tax Criminal Law)," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21 (Maret 2021), hlm. 4.

15 Ivan Fauzani Raharja, "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan," *Inovatif* 7 (Mei 2014), hlm. 117.

16 Pasal 1 (Ayat 1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun.

17 Imam Sudjono, *Dana Pensiun Lembaga Keuangan* (Jakarta: PT Gramedia, 1999), hlm. 16.

18 Otoritas Jasa Keuangan, *Statistik Dana Pensiun 2019* (Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan Indonesia, 2020), hlm. 13. <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/dana-pensiun/Pages/Buku-Statistik-Dana-Pensiun-dan-Buku-Statistik-Jaminan-Sosial--Tahun-2019.aspx> diakses tanggal 06 Agustus 2021.

Tabel 1
Jumlah Dana Pensiun Tahun 2015 Sampai 2019

Jenis Dana Pensiun	2015	2016	2017	2018	2019
DPPK-PPMP	190	180	169	164	158
DPPK-PPIP	45	44	44	44	41
DPLK	25	25	23	24	25
JUMLAH	260	249	236	232	224

Sumber: <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/data-dan-statistik/dana-pensiun/Pages/Buku-Statistik-Dana-Pensiun-dan-Buku-Statistik-Jaminan-Sosial-Tahun-2019.aspx>

Berdasarkan tabel yang menampilkan jumlah dana pensiun sejak tahun 2015 hingga tahun 2019 diatas, dapat dilihat bahwa jumlah dana pensiun jenis DPPK-PPMP masih mendominasi di industri dana pensiun dibandingkan jenis-jenis dana pensiun lainnya. Lebih lanjut, salah satu jenis dana pensiun yang akan dibahas dalam tulisan ini yaitu dana pensiun pertamina yang merupakan Dana Pensiun Pemberi Kerja yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP).

Pada dana pensiun pertamina sumber dana diperoleh dari iuran bersama antara peserta dan juga pemberi kerja dalam hal ini PT. Pertamina (Persero). Peserta program pensiun pada dana pensiun pertamina adalah pekerja tetap pendiri dan mitra pendiri yang pada saat menjadi peserta sekurang-kurangnya telah berusia delapan belas (18) tahun dan tidak lebih dari empat puluh (40) tahun. Peserta program pensiun adalah pekerja waktu tidak tertentu/pekerja tetap pendiri dan mitra pendiri yang memenuhi syarat kepesertaan seperti yang diatur dalam Peraturan Dana Pensiun.

Sesuai dengan ketentuan pasal 4 Peraturan Dana Pensiun Pertamina maksud pembentukan Dana Pensiun Pertamina adalah untuk mengelola dan mengembangkan dana guna menjamin dan memelihara kesinambungan penghasilan bagi peserta dan pihak yang berhak, dengan tujuan menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti dengan perhitungan manfaat pensiun menggunakan rumus bulanan.¹⁹ Maka dari itu dana pensiun Pertamina harus dikelola secara profesional tanpa adanya bantuan dan pertentangan kepentingan serta pengaruh atau tekanan dari pihak manapun baik internal maupun eksternal. Pengelolaan yang demikian sejalan dengan visi dana pensiun pertamina yaitu menjadi dana pensiun yang mandiri dan profesional.

¹⁹ Laporan Tahunan Dana Pensiun Pertamina Tahun 2008, *Bagian Kata Pengantar*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiV9Mi_g-nwAhXE8HMBHZ2yB2wQFjABegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fdp-pertamina.com%2Fpdf%2FLAPORAN%2520TAHUNAN%25202008.pdf&usg=AOvVaw09JQEtuiB8q66cBb279xsj, diakses 25 Mei 2021.

Dalam rangka mewujudkan visi tersebut, dana Pensiun Pertamina telah mengambil langkah-langkah strategis terutama dalam hal pengelolaan keuangan, arah investasi, penataan administrasi dan pensiunan.²⁰ Lebih lanjut, untuk melaksanakan tata kelola yang baik dana pensiun Pertamina tidak terlepas dari penerapan 5 (lima) prinsip yaitu transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kewajaran, dan kemandirian.²¹ Prinsip-prinsip inilah yang harus dipegang teguh oleh seluruh penyelenggara dana pensiun Pertamina terutama pucuk pimpinan yaitu presiden direktur.

B. Analisis Putusan

Khusus dalam perkara pidana, putusan pengadilan merupakan pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang secara terbuka yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, dimana dalam menghasilkan suatu putusan terdapat hal dan cara sebagaimana telah diatur dalam KUHAP.²² Adapun pemidanaan terhadap kasus penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan dana pensiun yang melibatkan mantan Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina Tahun 2018, *Muhammad Helmi Kamal Lubis*²³ telah diputus oleh Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Hakim Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, dan Hakim Mahkamah Agung RI dengan mengacu pada undang-undang TIPIKOR sebab Majelis Hakim beranggapan bahwa dana pensiun Pertamina merupakan rumpun dari keuangan publik yang sebagian dana yang dikelolanya berasal dari sumber keuangan negara.²⁴

Beberapa putusan yang dikeluarkan diantaranya Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 107/PID.SUS/TPK/2017/PN JKT PST, Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor: 07/PID-SUS-TPK/2018/PT.DKI, dan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 2088

20 Dana Pensiun Pertamina Laporan Tahunana 2014, *Langkah Strategis Bagi Penciptaan Nilai Yang Berkelanjutan*, Jakarta, 2015. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj80KmSiunwAhXDmeYKHf7pA4gQFjABegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.dpp-pertamina.com%2Febook_dpp%2FAR_DPP_2014_final.pdf&usg=AOvVaw0SFUc5B3FmJMMxgz1wLdoE, diakses 25 Mei 2021.

21 Ibid, hlm. 65.

22 Josef M Monteiro, "Putusan Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia," *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25 (April 2007), hlm. 133.

23 Putusan Mahkamah Agung No. 2088 K/PID.SUS/2018 bertanggal 30 Oktober 2018 *Jo* Putusan Pengadilan Tinggi DKI No. 07/Pid.Sus-TPK/2018/PT.DKI bertanggal 8 Mei 2018 *Jo* Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 107/PID.SUS/TPK/2017/PN JKT PST tertanggal 29 Januari 2018.

24 Tuntutan Penuntut Umum yang dibacakan di depan persidangan pada tanggal 15 Januari 2018 yang pada pokoknya memohon supaya Majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang memeriksa dan mengadili perkara untuk memutuskan terdakwa sebagai pelaku tindak pidana korupsi.

K/PID.SUS/2018. Berikut analisis beberapa pertimbangan yang tidak sejalan dengan teori dana pensiun dan keuangan negara, diantaranya:

“Menimbang, bahwa dalam Surat Dakwaan perkara ini terdakwa didakwa melakukan tindak pidana terkait investasi pembelian saham SUGI oleh dana pensiun pertamina tanpa melalui prosedur tentang arahan investasi” (Putusan Pengadilan TIPIKOR Jakarta Pusat, hlm. 336)

Dalam pertimbangan ini, Majelis Hakim mengatakan bahwa terdakwa telah melakukan investasi pembelian saham SUGI tanpa melalui prosedur. Tentu pendapat ini berpeluang untuk didiskusikan karena prosedur yang disebut oleh Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat masih sangat umum. Selain itu Majelis Hakim tidak menyebutkan apakah yang dimaksud itu adalah prosedur pembelian saham atau prosedur investasi pembelian suatu saham dalam peraturan dana pensiun pertamina.

“Menimbang, bahwa berdasarkan fakta-fakta hukum dan pendapat ahli Drs. Siswo Sujanto, sebagaimana tersebut di atas, Majelis sependapat dengan Ahli Keuangan Negara di atas dihubungkan dengan penjelesan umum Undang Undang No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, karena aset dan kekayaan Dana Pensiun Pertamina yang diberi tugas untuk pengurusannya kepada pengurus dalam hal ini Terdakwa Muhammad Helmi Kamal Lubis telah diberi hak dan kewajiban untuk menghasilkan manfaat kepada Para Pensiun PT. Pertamina adalah termasuk kedalam ruang lingkup keuangan negara, khususnya dalam sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan” (Putusan Pengadilan TIPIKOR Jakarta Pusat, hlm. 358)

Adapun yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan erat kaitannya dengan perbendaharaan negara. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, yaitu merupakan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang di dalamnya mencakup investasi dan kekayaan yang dipisahkan sebagaimana telah ditetapkan dalam APBN maupun APBD. Ruang lingkup perbendaharaan negara juga mencakup BUMN.²⁵ Artinya peran BUMN dalam merintis pengembangan usaha atau koperasi mempengaruhi pendapatan keuangan negara termasuk di dalamnya PT Pertamina (Persero).

Namun yang perlu digarisbawahi, meski badan hukum dana pensiun pertamina didirikan oleh suatu BUMN namun kekayaan yang dimiliki tidak

²⁵ Henny Juliany, “Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN),” *Masalah-Masalah Hukum* 44 (Juli 2015), hlm. 285.

dapat dikatakan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. Maka dalam pertimbangan ini Majelis Hakim keliru mengklasifikasi keuangan dana pensiun pertamina sebagai kekayaan negara yang dipisahkan karena badan usaha dana pensiun pertamina bukan bagian dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sehingga dana pensiun pertamina tidak tunduk pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) akan tetapi tunduk pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 Tentang Dana Pensiun.

“Menimbang, bahwa setelah Majelis Hakim tingkat Banding sebagai Judex Facti membaca, serta mempelajari dengan seksama Amar Putusan dari perkara a quo, Majelis Hakim Tingkat Banding sependapat dengan Majelis Hakim Tingkat Pertama kecuali mengenai lamanya pidana penjara yang dijatuhkan Majelis Hakim tingkat pertama kepada Terdakwa, Majelis Hakim Tingkat Banding berpendapat belum memenuhi rasa keadilan sehingga perlu diubah, dengan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:(Putusan Pengadilan TIPIKOR pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, hlm. 75)

Dalam pertimbangan ini, poin penting yang menjadi perhatian yaitu perbedaan kurun waktu pidana penjara yang dijatuhkan kepada terdakwa. Majelis Hakim pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta menjatuhkan pidana penjara yang lebih lama dari pada hasil Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Namun Majelis Hakim tidak memberikan alasan secara detail terkait putusan lebih lamanya pidana penjara tersebut. Dalam mempertimbangkan pidana yang dijatuhkan kepada terdakwa, Majelis Hakim dapat menggunakan pertimbangan-pertimbangan non yuridis seperti sifat baik atau jahat dari terdakwa dan juga keadaan pribadi yang dihadapi oleh terdakwa. Hal demikian akan membuat pidana penjara yang dijatuhkan kepada Terdakwa akan lebih adil.²⁶ Pada intinya, dalam menjatuhkan putusan terhadap tindak pidana dana

²⁶ Permadi Syahids Putra, “Analisis Penjatuhan Hukuman Pidana Oleh Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Nomor 62/PID.SUS/PT KORUPSI/2014/PN.PTK), hlm. 2. Diakses melalui https://www.google.com/search?q=lamanya+pidana+penjara+dalam+tindak+pidana+korupsi.pdf&client=firefox-b-d&sxsr=A0aemvLffaHaN0ZlcRVxOk1942CGYQmo4w%3A1630565539931&ei=o3QwYc moOJa-3LUPjY6JyA8&eq=lamanya+pidana+penjara+dalam+tindak+pidana+korupsi.pdf&gs_lcp=Cg dnd3Mtd2l6EAM6BwgjE0oCECc6CwgAEIAEELEDEIMBOgsILhCABBDHARDRAzoICC 4QgAQQsQM6BQgAEIAEOggILhCxAxCDAToICAAQgAQQsQM6EQguEIAEELEDEIMB EMcBENEDoGQIIxAnOg4ILhCABBcxAxDHARDRAzoLCC4QgAQQsQM6BQgAE EM6BwgAELEDEEM6CggAELEDEIMBEEM6BggAEBYQHjoICAAQFhAKEB46CAghEB YQHRaEoGUiRCgAToHCCEQChCgAUoECEEYAFDSpcgLWIpyQtgjbDJC2gBcAJ4AI ABkwiIAbRTkgEPMC4zMi4xMC4xLjYtMi4xmAEAoAEBsAEKwAEB&scIent=gws-wiz&ved=0ahUKEwiJhqn-2d_yAhUWH7cAHQ1HAvkQ4dUDCA0&uact=5# pada 28 Agustus 2021.

pensiun Majelis Hakim harus mengacu pada undang-undang Nomor 11 Tahun 1992 dan juga Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

“Menimbang bahwa, Majelis Hakim tingkat Banding berpendapat bahwa lamanya pidana penjara terhadap Terdakwa perlu diperberat agar setimpal dengan perbuatannya dan sesuai dengan rasa keadilan masyarakat serta memberikan efek jera dengan alasan sebagai berikut”: (Putusan Pengadilan TIPIKOR pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, hlm. 75)

Lebih lanjut, Majelis Hakim Tingkat Banding memutuskan pidana penjara yang lebih lama dari Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan alasan agar setimpal dengan perbuatan terdakwa. Frasa “agar setimpal dengan perbuatan terdakwa” harusnya merujuk pada undang-undang pidana yang mengatur tentang perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh terdakwa. Selain itu, Majelis Hakim juga menilai bahwa Putusan pada Pengadilan Tingkat Pertama belum memenuhi rasa keadilan.

Dalam hal ini, adapun yang perlu dilakukan adalah memperjelas makna atau arti dari keadilan tersebut menjadi suatu keharusan agar tidak bermakna ganda. Lebih tepatnya, perlu ada landasan atau rujukan tepat terhadap suatu keadilan yang dimaksud. Alasan selanjutnya Majelis Hakim menambah pidana penjara tersebut yakni memberikan efek jera kepada terdakwa. Sebelumnya, sangat banyak pelaku yang melakukan perbuatan melawan hukum kemudian diberikan hukum yang dirasa setimpal. Namun tidak sedikit dari para pelaku mendapatkan efek jera malah ada yang mengulangi perbuatan yang sama bukan hanya dalam sekali akan tetapi bisa dua dan bahkan lebih. Artinya, pemberian efek jera tanpa ada hukuman materiil dapat dikatakan kurang efektif dan efisien.

“Menimbang, bahwa namun demikian berdasarkan fakta-fakta persidangan terbukti Terdakwa Muhammad Helmi Kamal Lubis selaku Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina, telah melakukan investasi Dana Pensiun tidak sesuai dengan aturan sehingga berdampak pada timbulnya kerugian keuangan negara yaitu dengan cara memerintahkan manajer investasi untuk melakukan pembelian saham yang tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 199/PMK.010/2008 tentang Dana Pensiun, yang pada Pasal 6 ayat (1) menyebutkan bahwa investasi Dana Pensiun hanya dapat ditempatkan pada jenis investasi tertentu, namun tidak termasuk transaksi Repurchase Agreement (Repo).” (Putusan Pengadilan TIPIKOR pada Pengadilan Tinggi DKI Jakarta, hlm. 76)

Dalam pertimbangan ini, Majelis Hakim sudah tepat menyimpulkan bahwa Terdakwa telah melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan aturan.

Namun dampak yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut yakni kerugian keuangan negara adalah pertimbangan yang kurang tepat. Adapun alasannya yaitu karena terdakwa telah memerintahkan manajer investasi atau dalam dana pensiun pertamina dikenal istilah direktur keuangan dan investasi untuk melakukan pembelian saham yang tidak sesuai dengan peraturan Menteri Keuangan. Tentu perbuatan yang dilakukan terdakwa tersebut telah melanggar aturan pada dana pensiun pertamina. Namun yang menjadi masalah pada poin pertimbangan ini yaitu Majelis Hakim mengatakan bahwa dari perbuatan tersebut terdakwa telah menimbulkan kerugian keuangan negara.

Pada pertimbangan ini yang perlu diperjelas adalah maksud dari keuangan negara dan kerugian keuangan negara. Dalam arti luas keuangan negara mencakup satu kesatuan yang tak terpisahkan diantaranya anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), keuangan negara pada badan usaha milik negara (BUMN), dan keuangan negara pada badan usaha milik daerah (BUMD).²⁷ Pembahasan tentang keuangan negara juga telah tercermin dalam perumusan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum di amandemen. Dalam arti luas, keuangan negara fokus pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).²⁸ Pada hakikatnya, keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara yang dikaitkan dengan proses pemeriksaan keuangan tersebut harus dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas permintaan dan rekomendasi dari OJK.

Lebih lanjut, jika mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), pengertian keuangan negara dalam arti luas tidak hanya mengenai APBN yang dikelola oleh pemerintah pusat saja akan tetapi juga mencakup keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah daerah dan keuangan yang dimiliki oleh perusahaan-perusahaan milik negara yaitu seperti Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero).²⁹ Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2003 bahwa Pertamina yang didirikan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1971 dialihkan bentuknya menjadi perusahaan perseroan (Persero).³⁰ Dari peraturan ini maka sangat jelas bahwa Pertamina (Persero) merupakan perusahaan negara yang unit usahanya adalah milik negara. Selain itu, keuangan yang dimiliki oleh PT Pertamina (Persero) juga mutlak keuangan negara.

Namun demikian, walaupun Dana Pensiun Pertamina didirikan oleh PT Pertamina (Persero) akan tetapi dana pensiun pertamina tidak termasuk

²⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara: Edisi Revisi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 12-13.

²⁸ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. 833-834.

²⁹ Arifin P. Soeria Atmaja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 48-49.

³⁰ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2003 Tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Pertambangan Minyak Dan Gas Bumi Negara (Pertamina) Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

dalam unit usaha atau perusahaan negara. Dana pensiun pertamina memiliki badan hukum tersendiri, di mana setiap badan hukum memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendirinya. Artinya, kekayaan dana pensiun pertamina jelas terpisah dari kekayaan PT Pertamina (Persero). Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa kekayaan dana pensiun pertamina tidak termasuk dalam kekayaan negara atau bagian keuangan negara. Ketika terjadi tindak pidana yang merugikan keuangan dana pensiun pertamina bukan berarti perbuatan tersebut juga merugikan keuangan negara. Maka dalam pertimbangan di atas, penulis mengatakan bahwa hakim telah keliru mengatakan bahwa terdakwa Muhammad Helmi Kamal Lubis telah melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian keuangan negara.

“Menimbang, bahwa Kasasi Terdakwa tidak dapat dibenarkan karena Judex Facti berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara a quo karena kekayaan dan dan keungan Dana Pensiun Pertamina merupakan kekayaan negara atau keuangan negara karena sumber dana berasal dari iuran peserta yakni pegawai pertamina yang dipotong gaji sesuai dengan ketentuan dan bersumber dari kontribusi pemberi kerja yaitu PT. Pertamina (persero) yang merupakan BUMN”.

“Pengelolaan yang dilakukan oleh Terdakwa sebagai Presiden Direktur DP Pertamina menurut penilaian professional (professional judgement rule) jelas tidak dilakukan dalam rangka mencapai tujuan DP Pertamina melainkan didasari perbuatan melawan hukum sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat besar”. (Putusan Mahkamah Agung, hlm. 17).

Dalam hal mempertimbangkan sumber keuangan Dana pensiun yang bersumber dari Iuran PT. Pertamina (Persero), majelis hakim harus memisahkan iuran dari pendiri bukan lagi Dana BUMN akan tetapi ketika membayarkan iuran berarti PT. Pertamina (persero) telah menunaikan kewajibannya sebagai pendiri Dana pensiun. Selain itu, Majelis hakim harus mendalami kedudukan dana pensiun sebagai suatu badan hukum, adapun kriteria yang menjadi ciri dari suatu Badan hukum yaitu di antaranya memiliki kekayaan tersendiri. Dari kriteria tersebut dapat disimpulkan bahwa kekayaan Badan hukum dana pensiun pertamina tidak dapat digabungkan dengan kekayaan pihak lain sekalipun kekayaan pendirinya PT. Pertamina (Persero).

Lebih lanjut, dalam perkara tindak pidana yang dilakukan oleh mantan direktur dana pensiun pertamina tersebut memang benar telah merugikan keuangan dana pensiun pertamina. Namun yang perlu diperhatikan oleh Majelis Hakim bahwa perbuatan melawan hukum dalam pengelolaan dana pensiun pertamina tidak dapat diklaim telah menimbulkan kerugian keuangan negara yang sangat besar karena keuangan dana pensiun pertamina bukan berasal dari anggaran belanja negara atau daerah, maupun dari perusahaan-

perusahaan milik negara. Dalam hal PT Pertamina (Persero) membayar iuran untuk manfaat pensiun bagi peserta dana pensiun Pertamina adalah merupakan kewajibannya sebagai pendiri. Dengan demikian, setelah keuangan PT Pertamina (Persero) digunakan untuk menunaikan kewajiban tersebut maka keuangan yang digunakan untuk membayar iuran pendiri adalah bukan lagi keuangan negara meski bersumber dari PT Pertamina (Persero).

IV. KESIMPULAN

Penerapan hukum terhadap tindak pidana penyalahgunaan wewenang yang merugikan keuangan Dana Pensiun Pertamina harus merujuk pada Undang-Undang yang lebih khusus mengaturnya. Dengan kata lain, tindak pidana yang dilakukan oleh *Muhammad Helmi Kamal Lubis* harus ditegakkan dengan Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 Tentang Dana Pensiun. Hal ini sejalan dengan asas *lex specialist systematic* atau asas kekhususan sistematis. Lebih lanjut, Dana Pensiun Pertamina merupakan badan hukum mandiri yang memiliki sifat keperdataan. Meskipun badan hukum Dana Pensiun Pertamina didirikan oleh PT. Pertamina (Persero) selaku BUMN bukan berarti keuangannya termasuk ruang lingkup keuangan negara, sebab sumber dana yang dikelola oleh Dana Pensiun Pertamina diperoleh dari iuran karyawan sebagai peserta dan juga iuran pendiri sebagai kewajiban PT. Pertamina (Persero) yang tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Dengan demikian, tindak pidana yang dilakukan oleh mantan Presiden Direktur Dana Pensiun Pertamina tersebut bukan tindak pidana korupsi sehingga tidak tepat jika diterapkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (PTPK) untuk mengadili terdakwa.

Daftar Pustaka

- Asshidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Atmaja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT Gramedia, 1986.
- Henny, Juliany. "Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)." *Masalah-Masalah Hukum* 44 (Juli 2015).
- Hiariej, Edward Omar Sharif. "Asas Lex Specialis Systematis Dan Hukum Pidana Pajak (Principle of Lex Specialist Systematic and Tax Criminal Law)." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21 (Maret 2021).
- Kasmir. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya, Edisi Revisi. Cetakan 14*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Kasmir. *Manajemen Perbankan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017.

- Larasati, RR. *Tanggung Jawab Hukum Tentang Keuangan Negara Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.
- Marwa, Muhammad Habibi Miftakhul. "Analisis Status Badan Hukum Dana Pensiun." *Jurnal Yustika Media Hukum dan Keadilan* 23 (Juli 2020). Hlm. 4.
- Monteiro, Josef M. "Putusan Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia." *Jurnal Hukum Pro Justisia* 25 (April 2007). Hlm. 133.
- Otoritas Jasa Keuangan. *Statistik Dana Pensiun 2018*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan Indonesia, 2019.
- Otoritas Jasa Keuangan. *Statistik Dana Pensiun 2019*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan Indonesia, 2020.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Pidana: Edisi 3*. Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Putra, Permadi Syahids. "Analisis Penjatuhan Hukuman Pidana Oleh Hakim Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi (Studi Putusan Nomor 62/PID.SUS/PT KORUPSI/2014/PN.PTK).
- Raharja, Ivan Fauzani. "Penegakan Hukum Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Perizinan," *Inovatif* 7 (Mei 2014). Hlm. 117.
- Ruslan, Renggong. *Hukum Pidana Khusus Memahami Delik-Delik di Luar KUHP*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara: Edisi Revisi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Sharasanti, Diah Anugrah. "Analisis Penilaian Kinerja Keuangan Pada Dana Pensiun Universitas Surabaya." *Jurnal Bisnis Terapan* 1 (Juni 2017). Hlm. 1.
- Simatupang, Dian Puji N. *Anotasi Segi Hukum Keuangan Publik Terhadap Tindak Pidana Korupsi Terhadap Kegiatan Penempatan Investasi Saham Oleh Dana Pensiun Pertamina Pada PT. Sugih Energy TBK 2014-2015* Disampaikan Pada Kegiatan Webinar Eksaminasi Publik: Kasus Emiten PT Sugih TBK dan Dana Pensiun Pertamina, Memperkaya Referensi Hukum Pada Tanggal 10 Oktober 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=BS4iPKVEI08>.
- Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 2010.
- Sudjono, Imam. *Dana Pensiun Lembaga Keuangan*. Jakarta: PT Gramedia, 1999.
- Wuisang, Ari. "Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah." *Pakuan Law Review* 1 (Juli-Desember 2015).
- Yunawati, Sri. "Analisis Sistem Pemberian Tunjangan Pensiun Terhadap Manfaat Pensiun Pada PTPN V (Persero) Sei Rokan." *Jurnal Ilmiah Cano Ekonomos* 5 (Juli 2016).

TINJAUAN YURIDIS PENGATURAN MENGENAI ABORSI DI INDONESIA

Ainunnisa Rezky Asokawati

E-mail: ainunnisa.rezky@alumni.ui.ac.id

Abstrak

Pelaksanaan aborsi di Indonesia merupakan hal yang dilarang menurut ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Meskipun aborsi dapat melanggar hak untuk hidup bagi janin, legalisasi aborsi di Indonesia telah memperbolehkan aborsi dengan ketentuan tertentu. Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 secara umum membagi alasan dibolehkannya aborsi menjadi dua indikasi, yaitu indikasi kedaruratan medis dan indikasi perkosaan. Lahirnya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai aborsi belum sejalan dengan pelaksanaannya. Meskipun sudah terbit Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan, Pemerintah belum dapat mengakomodir seutuhnya mengenai pelaksanaan aborsi yang legal. Akibatnya, aborsi di Indonesia masih memiliki permasalahan terkait dengan pengaturan dan kaitannya dengan pelaksanaan aborsi. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas bagaimana pengaturan mengenai aborsi di Indonesia dan implikasi problematika dalam legalisasi aborsi berdasarkan peraturan yang ada.

Kata kunci: Aborsi, Legalisasi, Kesehatan

I. LATAR BELAKANG

Aborsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan pengguguran kandungan.¹ Aborsi berasal dari bahasa Latin *abortus* yang artinya gugur kandungan.² Menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2016 tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan, yang selanjutnya disebut Permenkes, aborsi adalah upaya mengeluarkan hasil konsepsi dari dalam rahim sebelum janin dapat hidup diluar kandungan.³ Disebutkan sebagai suatu upaya atau tindakan yang artinya ada unsur kesengajaan. *Abortus provocatus* merupakan aborsi yang terencana dan merupakan tindakan yang disengaja dengan melakukan tindakan-tindakan yang dapat berakibat keluarnya janin dari rahim.⁴ KBBI mendefinisikan keluarnya janin yang tidak disengaja tersebut sebagai keguguran.⁵ Keguguran dalam istilah medis dikenal sebagai *abortus spontan*.⁶ Perbedaan aborsi dan

1 Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Definisi Aborsi" <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/aborsi>, diakses pada 25 September 2021.

2 Sudarto, *Masa'ilul Fiqhiyah Al-Haditsah*, (Yogyakarta: Deepublish, 2017), hlm. 72.

3 Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*, Permenkes No. 3 Tahun 2016, BN No. 190 Tahun 2016, Ps. 1 angka 1.

4 Maryati Sutarno, *Awas Perempuan Bisa Celaka Jika Tidak Memahami Kesehatan Reproduksi*, (Sidoarjo: Zifatama Jawara, 2018), hlm. 58.

5 Kamus Besar Bahasa Indonesia, "Definisi Keguguran" <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/keguguran>, diakses pada 25 September 2021.

6 Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kesehatan tentang Hukum Malapraktik Tenaga Medis* Jilid 2, (Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2020), hlm. 150.

keguguran adalah pada aborsi ada tindakan pengguguran secara sengaja terhadap kehamilan, baik dilakukan sendiri oleh perempuan yang mengandung atau dengan bantuan pihak lain sebelum janin dapat hidup di luar kandungan. Sedangkan keguguran merupakan tindakan yang tidak disengaja sehingga mengakibatkan janin keluar dari rahim sebelum ia lahir karena sebab-sebab tertentu.

Pada dasarnya aborsi merupakan tindakan yang dilarang di Indonesia. Hukum di Indonesia melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu, termasuk dalam hal ini jika seorang anak sejak dalam kandungan ibunya. Oleh karena setiap manusia memiliki hak untuk hidup yang melekat sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya.⁷ Sehingga hak untuk hidup bagi seorang janin juga seharusnya dilindungi sampai ia dapat hidup diluar rahim. Wujud Pemerintah Indonesia yang melindungi hak asasi setiap manusia salah satunya tertuang dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Usia kehamilan untuk melakukan aborsi menurut Ikatan Dokter Anak Indonesia adalah sebelum 20 minggu sejak hari terakhir haid.⁸ Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) yang menyatakan bahwa aborsi hanya dapat dilakukan sebelum kehamilan memasuki usia enam minggu, kecuali untuk indikasi kesehatan.⁹

Aborsi pada praktiknya dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti meminum obat, jamu-jamuan, dipijit, atau dengan memasukan benda tajam untuk memotong janin melalui alat kemaluan perempuan (dekapitasi). Meskipun aborsi merupakan larangan bahkan memiliki ancaman hukuman, aborsi tetap diperbolehkan secara terbatas. UU Kesehatan Pasal 75 sampai dengan Pasal 77 menegaskan bahwa aborsi merupakan suatu larangan bagi setiap orang dengan pengecualian. Pengecualian itu hanya dapat diterapkan apabila masuk kategori indikasi kedaruratan medis yang diketahui sejak usia dini kehamilan dan dapat membahayakan ibu dan/atau janin atau kehamilan akibat adanya tindak pemerkosaan yang dapat menimbulkan trauma psikologis bagi korban.¹⁰

Indonesia memang telah memberlakukan undang-undang yang membolehkan secara terbatas pelaksanaan aborsi. Sebagai suatu undang-undang yang membutuhkan peraturan pelaksana, maka sudah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi (PP Kespro) sebagai amanat dari Pasal 75 ayat (4) UU Kesehatan. Begitu juga dengan

7 Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, Ps. 1 angka 1.

8 Atifa Adlina, "Aborsi, Prosedur Medis untuk Menggugurkan Kandungan" <https://hellosehat.com/kehamilan/melahirkan/persalinan/aborsi/>, diakses pada 26 September 2021.

9 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, UU No. 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009. TLN No. 5063, Ps. 76 huruf a.

10 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, Ps. 75 ayat (2).

Permenkes yang dimaksudkan untuk petunjuk operasional dari peraturan perundang-undangan di atasnya.

Meskipun sudah diatur, pelaksanaan aborsi yang legal menurut peraturan belum dapat terlaksana. Hal-hal yang menghambat diantaranya adalah belum adanya keterbukaan informasi publik terhadap penyelenggara dan fasilitas kesehatan yang ditetapkan untuk melaksanakan aborsi. Maka, tulisan ini akan membahas mengenai pengaturan mengenai aborsi di Indonesia dan implikasinya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

II. PENGATURAN MENGENAI ABORSI DI INDONESIA

Aborsi terbagi menjadi tiga menurut kejadiannya. *Abortus spontaneous* adalah aborsi yang terjadi secara langsung tanpa adanya campur tangan pihak luar seperti tindakan medis atau pengaruh obat.¹¹ Umumnya aborsi ini terjadi karena adanya pengaruh dari fisik perempuan hamil tersebut. Kedua, aborsi yang disengaja sebelum kehamilan memasuki usia 20 minggu.¹² Aborsi ini dilakukan dengan atau tanpa bantuan pihak lain selain perempuan hamil tersebut yang bisa dianggap sebagai suatu tindak pidana. Hal ini juga dapat dikenakan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam usaha pengguguran kandungan, seperti tenaga kesehatan, dukun, keluarga, dan lain sebagainya selama ia turut serta dalam upaya penghilangan nyawa janin atau upaya aborsi yang dilakukan. Ketiga, aborsi pengobatan atau *therapeutic* yang merupakan upaya pengguguran kandungan dengan adanya indikasi medis yang apabila kehamilan tersebut dilanjutkan dapat membahayakan ibu dan/atau janin.¹³ Selain jenis-jenis aborsi tersebut, terdapat pembagian lain jenis aborsi, yaitu¹⁴:

- a. *Abortus Provocatus Medicinalis*, yaitu aborsi yang dilakukan karena adanya indikasi kedaruratan medis;
- b. *Abortus Provocatus Criminalis*, yaitu aborsi yang tergolong sebagai tindakan kriminal karena termasuk dalam tindak pidana; dan,
- c. Aborsi karena pertimbangan psikis, yaitu apabila seorang perempuan mengalami pemerkosaan dan mengakibatkan kehamilan serta kehamilannya dapat menyebabkan permasalahan psikis bagi perempuan tersebut apabila tidak digugurkan. Alasan lain adalah untuk mencegah permasalahan psikis yang dapat terjadi pada anak tersebut apabila dilahirkan dan dikucilkan sebagai “anak haram” di masyarakat.

Umumnya perempuan yang melakukan aborsi akan merasa malu dan menutupi tindakannya sehingga ia memilih untuk melakukan sendiri aborsi karena anggapan bahwa itu aib dan dapat berakibat fatal karena aborsi yang tidak aman. Selain itu, norma agama dan norma hukum juga memengaruhi tindakan menyembunyikan aborsi tersebut. Keinginan ibu untuk melakukan aborsi bukan hanya dimiliki oleh perempuan yang mengalami pemerkosaan,

11 Sutarno, *Perempuan Bisa Celaka*, hlm. 56.

12 *Ibid.*,

13 *ibid*, hlm. 57.

14 Sjahdeini, *Hukum Malapraktik*, hlm. 150.

akibat hubungan seksual diluar nikah dan mengakibatkan kehamilan yang tidak diinginkan (KTD), tetapi juga ditemui pada perempuan yang sudah berkeluarga. Bahkan persentase perempuan berkeluarga yang tidak ingin lagi memiliki anak meningkat setelah ia memiliki seorang anak.¹⁵ Keinginan untuk melakukan aborsi dijumpai pula pada keluarga atau orang terdekatnya.¹⁶

Tindakan aborsi yang ilegal dapat dikenai ancaman menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pasal 346 KUHP menyatakan bahwa perempuan yang dengan sengaja menggugurkan atau mematikan kandungannya atau menyuruh orang lain untuk itu diancam dengan hukuman penjara maksimal empat tahun.¹⁷ Pasal 347 ayat (1) mengancam orang yang menyebabkan gugur atau matinya kandungan seorang perempuan tanpa adanya izin dari perempuan itu dengan hukuman penjara maksimal selama dua belas tahun.¹⁸ Apabila karena tindakan itu menyebabkan perempuan tersebut meninggal, maka ancaman penjara maksimal lima belas tahun.¹⁹ Terhadap orang yang melakukan pengguguran kandungan yang disengaja atas izin perempuan tersebut dapat dihukum penjara maksimal lima tahun enam bulan, jika perempuan tersebut sampai meninggal dunia maka ancaman menjadi maksimal tujuh tahun penjara.²⁰ Jika yang membantu aborsi secara ilegal terhadap Pasal 346, 347, dan 348 adalah tenaga kesehatan atau dokter, maka dapat dikenakan Pasal 349 yang menyebabkan ancaman hukumannya ditambah sepertiga atau dipecat dari jabatannya.²¹

Pasal 299 ayat (1) KUHP juga mengatur mengenai tindakan seseorang yang memberitahukan atau menimbulkan harapan bagi perempuan hamil bahwa kandungannya dapat gugur, mati, atau hilang dengan melakukan pengobatan atau tindakan sesuatu terhadap perempuan tersebut dapat diancam penjara maksimal empat tahun atau denda maksimal empat puluh lima ribu rupiah.²² Pada ayat (2) disebutkan, “Jika yang bersalah berbuat demikian untuk mencari keuntungan, atau menjadikan perbuatan tersebut sebagai pencarian atau kebiasaan, atau jika dia seorang tabib, bidan atau juru-obat, pidananya dapat ditambah sepertiga.”²³ Apabila ia melakukan kejahatan tersebut dalam jabatannya, maka ia dapat dipecat dari pekerjaan itu.²⁴

15 Anatman Pictures, “Dokumenter Studi Hasil Aborsi di Indonesia”, 26 September 2021, YouTube video, 6:51, <https://www.youtube.com/watch?v=coaRGbrmQgw>.

16 Didik Ardiansyah, “Jalankan Praktik Aborsi, Oknum Bidan Ditangkap Polisi” <https://news.okezone.com/read/2021/05/24/340/2414924/jalankan-praktik-aborsi-oknum-bidan-ditangkap-polisi>, diakses pada 27 September 2021.

17 *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* [Wetboek van Strafrecht], diterjemahkan oleh R. Soesilo, (Bogor: Politeia, 1995), Ps. 346.

18 *Ibid*, Ps. 347 ayat (1).

19 *Ibid*, Ps. 347 ayat (2).

20 *Ibid*, Ps. 348.

21 *Ibid*, Ps. 349.

22 *Ibid*, Ps. 249 ayat (1).

23 *Ibid*, Ps. 249 ayat (2).

24 *Ibid*, Ps. 249 ayat (3).

Praktik aborsi yang dilakukan tanpa bantuan medis yang tidak aman dapat membahayakan kesehatan, seperti menyebabkan komplikasi perdarahan hebat, keracunan dan infeksi akibat bahan penggugur kandungan, kerusakan organ, bahkan membahayakan keselamatan nyawa ibu.²⁵ UU Kesehatan menegaskan Pemerintah harus melindungi dan mencegah tindakan aborsi yang tidak bermutu, tidak aman, tidak bertanggung jawab, serta tidak aborsi yang bertentangan dengan norma agama dan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁶ Hal itu adalah aborsi yang tidak dengan persetujuan perempuan yang bersangkutan, tidak dilakukan oleh tenaga kesehatan yang profesional, tidak sesuai standar profesi dan pelayanan yang berlaku, mengandung unsur diskriminatif, dan mengutamakan keuntungan materi dibandingkan dengan indikasi medis.²⁷ Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah berupaya diantaranya dengan menyediakan fasilitas kesehatan yang ditunjuk untuk dapat melakukan aborsi secara legal, memberikan pendidikan dan pelatihan kepada tenaga kesehatan, dan kewenangan lainnya yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan daerah yang dirincikan dalam PP Kespro.

Legalisasi aborsi di Indonesia hanya karena adanya indikasi medis dan indikasi perkosaan. Aborsi diatur dalam UU Kesehatan Pasal 75 sampai Pasal 77. Berdasarkan Pasal 75 ayat (2) huruf a, indikasi medis dibolehkannya melakukan aborsi adalah apabila kehamilan tersebut telah terdeteksi sejak awal usia kehamilan dapat membahayakan ibu dan/atau janin, yang mengalami kondisi penyakit genetik berat dan/atau cacat bawaan, atau keadaan yang tidak dapat diperbaiki sehingga akan menyulitkan janin tersebut apabila dilahirkan.²⁸ Pasal 194 menyatakan bahwa setiap orang yang sengaja menyalahi ketentuan Pasal 75 ayat (2) dapat dipidana penjara maksimal sepuluh tahun dan denda maksimal satu miliar rupiah.²⁹ Usia kehamilan dilakukan dengan menghitung hari atau minggu sejak hari terakhir haid.³⁰ Meskipun peraturan perundang-undangan menyatakan bahwa usia kehamilan diketahui melalui anamnesis³¹ kepada ibu hamil dihitung sejak hari pertama haid terakhir (HPHT), namun apabila ada keraguan dapat diketahui dengan pemeriksaan ultrasonografi (USG).³²

Pemeriksaan mengenai kondisi apakah kehamilan memiliki indikasi kedaruratan medis atau tidak dapat diketahui sejak sebelum usia kehamilan

25 Guttmacher Institute, "Aborsi di Indonesia", *Dalam Kesimpulan 2* (2008), hlm. 3.

26 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, Ps. 77.

27 *Ibid*, Penjelasan Pasal 77.

28 *Ibid*, Ps. 75 ayat (2) huruf a.

29 *Ibid*, Ps. 194.

30 World Health Organization, *Safe Abortion: Technical and Policy Guidance for Health Systems Second Edition* (Jenewa: World Health Organization, 2012), hlm. iv.

31 Anamnesis adalah cara mendapatkan informasi dari pasien maupun keluarga pasien dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan.

32 *Ibid*,.

memasuki 24 minggu.³³ Penjelasan Pasal 32 ayat (1) huruf a menyatakan bahwa yang dimaksud mengancam nyawa dan kesehatan ibu adalah kondisi fisik dan/atau mental yang jika kehamilan dilanjutkan maka dapat berdampak pada hilangnya nyawa ibu, menurunkan kondisi, atau menyebabkan gangguan mental berat.³⁴ Sedangkan yang dimaksud mengancam nyawa dan kesehatan janin adalah apabila kehamilan tersebut dilanjutkan hingga anak tersebut lahir, dikhawatirkan ia tidak dapat hidup sebagaimana anak pada usianya, mengalami cacat bawaan dan/atau penyakit genetik berat, serta janin tidak dapat diperbaiki kondisinya.³⁵ Hal-hal yang tergolong berbahaya bagi ibu dan/atau janin diantaranya adalah pre-eklampsia berat, bayi tanpa tempurung kepala, atau kelainan tulang belakang pada janin. Jangka waktu diperbolehkannya aborsi karena adanya indikasi kedaruratan medis tidak disebutkan, namun UU Kesehatan mengatur untuk aborsi karena indikasi perkosaan harus dilakukan sebelum kehamilan berusia enam minggu atau dalam PP Kespro yaitu 40 hari dihitung sejak HPHT.³⁶

Menurut Pasal 32 dan 33 PP Kespro, tim kelayakan aborsi yang terdiri dari minimal dua orang tenaga kesehatan dan diketuai oleh dokter yang memiliki kompetensi dan kewenangan untuk menentukan apakah ada indikasi kedaruratan medis yang menentukan perlu dilakukannya aborsi atau tidak setelah ada pemeriksaan yang sesuai dengan standar.³⁷ Standar yang dilakukan seperti, mengevaluasi kesehatan secara medis, melakukan pemeriksaan, dan menjelaskan tahapan serta konsekuensi dari dilakukannya aborsi.³⁸ Tim kemudian akan mengeluarkan surat kelayakan aborsi.³⁹

Kehamilan akibat perkosaan merupakan kehamilan yang tidak diinginkan oleh perempuan karena hubungan seksual sesuai peraturan perundang-undangan.⁴⁰ Konseling dibutuhkan dalam rangkaian pelaksanaan aborsi. Untuk perempuan yang memiliki indikasi perkosaan namun dalam konseling pra tindakan akhirnya memutuskan untuk melakukan aborsi, maka konselor harus memberikan pendampingan.⁴¹ Pendampingan dilakukan selama kehamilan tidak hanya untuk yang menolak perkosaan tetapi juga untuk korban

33 Bob Irsan, "Pendahuluan Pelayanan Antenatal" <https://www.alomedika.com/tindakan-medis/obstetrik-dan-ginekologi/pelayanan-antenatal>, diakses pada 25 September 2021.

34 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, PP No. 61 Tahun 2014, LN No. 169 Tahun 2014, TLN No. 5559, Penjelasan Pasal 32 ayat (1) huruf a.

35 *Ibid*, Penjelasan Pasal 32 ayat (1) huruf b.

36 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, Ps. 76 huruf a dan *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 31 ayat (2).

37 *Ibid*, Ps. 33 jo. Ps. 32 ayat (2)

38 Adlina, "Prosedur Medis untuk Menggugurkan Kandungan".

39 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 33 ayat (4).

40 *Ibid*, Ps. 34 ayat (1).

41 Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*, Ps. 19 ayat (4).

perkosaan yang tidak memenuhi ketentuan dibolehkannya aborsi.⁴² Anak yang lahir dari ibu korban perkosaan dapat diurus oleh keluarga, tetapi jika keluarga menolak maka anak menjadi anak asuh negara sesuai peraturan perundang-undangan.⁴³

Secara umum, aborsi harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang terampil dan berwenang yang memiliki sertifikat yang ditetapkan oleh menteri.⁴⁴ PP Kespro dan Permenkes secara spesifik menyebutkan bahwa tenaga kesehatan yang dimaksud adalah dokter yang sesuai dengan standar profesi, pelayanan, dan prosedur operasional.⁴⁵ Dokter yang sah dalam melakukan aborsi harus mengikuti pelatihan terakreditasi oleh Pemerintah Pusat dan daerah yang diselenggarakan pemerintah bersama organisasi profesi dan hanya diikuti oleh dokter tertentu setelah adanya penetapan oleh Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota padanya.⁴⁶ Pelatihan bertujuan untuk mendapatkan pengetahuan, sikap, dan keterampilan dalam yang diakui pemerintah dengan dikeluarkannya sertifikat oleh Pemerintah Pusat sebagai pengakuan untuk menjalankan aborsi yang aman, bermutu, dan bertanggung jawab.⁴⁷

Penyelenggaraan aborsi harus dilakukan oleh tim yang berbeda dengan tim kelayakan aborsi maupun yang termasuk dalam dokter yang mengeluarkan surat keterangan usia kehamilan akibat perkosaan agar tidak ada konflik kepentingan didalamnya. Apabila jumlah dokter di fasilitas kesehatan tersebut tidak mencukupi untuk dijadikan dua tim, maka dibolehkan untuk aborsi dilakukan oleh tim dokter yang sama.⁴⁸ Fasilitas kesehatan yang ditetapkan oleh menteri dapat berupa puskesmas, klinik pratama, klinik utama atau yang setara, maupun rumah sakit.⁴⁹

Sebelum melakukan aborsi, baik karena indikasi kedaruratan medis maupun karena perkosaan, harus dilakukan konseling begitupun pasca aborsi oleh konselor yang kompeten dan berwenang setelah ia melalui pendidikan formal atau pelatihan.⁵⁰ Konseling pra tindakan diantaranya bertujuan untuk menelaah kebutuhan perempuan tersebut, memberikan informasi dan menjelaskan bahwa aborsi dapat atau tidak dapat dilaksanakan berdasarkan pemeriksaan klinis dan penunjang, dan membantu perempuan tersebut untuk

42 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 38 ayat (1).

43 *Ibid*, Ps. 38 ayat (2) dan (3).

44 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, Ps. 76 huruf b.

45 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 35 ayat (2) huruf a dan *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*, Ps. 12 ayat (2) huruf a.

46 Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*, Ps. 3 ayat (1), Ps. 6, dan Ps. 8 ayat (1).

47 *Ibid*, Ps. 2 dan Ps. 9 ayat (1) dan (2).

48 Indonesia, Ps. 15 ayat (3)

49 *Ibid* Ps. 13 ayat (1) dan (2).

50 *Ibid*, Ps. 19 ayat (1).

mengambil keputusan jadi atau batalnya melakukan tindakan aborsi.⁵¹ Jika perempuan tersebut menyatakan setuju dilakukan aborsi, maka konselor akan mengeluarkan keterangan konseling dan melaporkan kepada dokter untuk dilakukan tindakan.⁵² Setelah tindakan, konseling diantaranya bertujuan untuk mengobservasi dan mengevaluasi kondisi perempuan tersebut setelah aborsi, memberikan informasi mengenai perubahan fisik, dan menjelaskan pentingnya alat kontrasepsi untuk mencegah kehamilan.⁵³

Aborsi harus dilakukan oleh dokter sesuai standar yang ditetapkan di fasilitas kesehatan yang ditetapkan oleh menteri, tidak diskriminatif, tidak mengutamakan imbalan materi, dan dengan permintaan atau persetujuan perempuan tersebut.⁵⁴ Jika perempuan tersebut tidak dapat memberikan persetujuan, maka bisa diwakilkan oleh keluarganya.⁵⁵ Aborsi kecuali karena perkosaan harus dengan izin suami, namun jika suami tidak dapat dihubungi maka dengan izin keluarga yang bersangkutan.⁵⁶ Aborsi yang telah berjalan harus dilaporkan ke kepala dinas kesehatan kabupaten/kota dengan tembusan ke kepala dinas kesehatan provinsi.⁵⁷

Aborsi terhadap perempuan dengan indikasi medis harus mendapat surat kelayakan aborsi dan surat keterangan konseling dari konselor, sedangkan aborsi karena indikasi perkosaan harus mendapat surat keterangan dokter mengenai usia kehamilan dan keterangan penyidik, psikolog, dan/atau ahli lain yang menyatakan adanya perkosaan. Oleh karena itu, aborsi karena perkosaan membutuhkan campur tangan pihak lain seperti, Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Kepolisian, dan memerlukan adanya visum.

III. IMPLIKASI PROBLEMATIKA DALAM PENGATURAN TENTANG ABORSI DI INDONESIA

Pengaturan mengenai aborsi sudah bisa dikatakan lengkap karena tidak hanya diatur dalam undang-undang namun juga memiliki peraturan pelaksana berupa PP Kespro dan Permenkes, namun hingga saat ini belum ada pelaksanaan atas legalisasi aborsi. Menurut Kirana Pritasari, yang saat itu menjabat sebagai Dirjen Kesehatan Masyarakat Kementerian Kesehatan, menyatakan bahwa sudah ada tim yang dapat melakukan aborsi secara aman dan juga penyediaan layanan konsultasi oleh psikolog dan psikiater di rumah

51 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 37 ayat (3).

52 Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*, Ps. 19 ayat (3).

53 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, Ps. 37 ayat (4).

54 *Ibid.*, Ps. 35 ayat (2) huruf a, b, c, e, dan f.

55 *Ibid.*, Ps. 35 ayat (3).

56 *Ibid.*, Ps. 35 ayat (3) huruf d dan Ps. 35 ayat (4).

57 *Ibid.*, Ps. 39 ayat (1).

sakit tertentu khususnya rumah sakit pendidikan.⁵⁸ Kementerian Kesehatan juga sedang menyiapkan tim fasilitator dan sedang berkoordinasi dengan organisasi profesi, termasuk Kepolisian untuk aborsi indikasi perkosaan, khususnya untuk pemberian pelatihan dan sertifikasi agar dapat memberikan pelayanan aborsi yang aman, bermutu, dan bertanggung jawab.⁵⁹

Pelaksanaan pelatihan yang dimaksudkan untuk memberikan pendidikan, keterampilan, serta sikap yang tersertifikasi oleh Pemerintah Pusat belum dilaksanakan. Sehingga saat ini tenaga kesehatan yang melakukan aborsi diestimasikan sebanyak 85% dilakukan oleh rumah sakit dan staf yang memberikan pelayanan alat kontrasepsi, dokter spesialis kebidanan dan kandungan, dan bidan di daerah perkotaan dan di pedesaan pelaku yang membantu aborsi masih didominasi oleh dukun bersalin.⁶⁰ Menurut penelitian Gutmacher Institute dan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia pada tahun 2018 penelitian terhadap perempuan yang melakukan aborsi di Pulau Jawa, didapati bahwa 73% dari perempuan melakukan aborsi sendiri, 21% melaporkan melakukan aborsi dibantu oleh dokter atau bidan, dan sisanya menggunakan pelayanan tradisional atau apoteker.⁶¹

Masih belum siapnya komponen-komponen yang dapat melakukan aborsi yang legal sebagaimana aturan yang ada bukan berarti meniadakan praktik aborsi yang aman, tenaga kesehatan tetap melakukan aborsi atas dasar kesehatan dan keselamatan bagi ibu meskipun belum berjalannya pelatihan maupun sertifikasi untuk melakukan aborsi sebagaimana dalam pengaturannya. Kesiapan pelaksanaan legalisasi aborsi belum terpublikasi secara terbuka untuk publik.

Terkait dengan pemberian kesempatan korban perkosaan untuk melakukan aborsi memiliki waktu yang terhitung sempit. Dengan mempertimbangkan dampak traumanya, korban menjadi sulit untuk mengungkapkan kejadian khususnya kepada banyak pihak dan kehamilan tersebut dapat memperburuk keadaan. Korban bisa saja telah mengalami cedera fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian materi, dan mengalami cedera terhadap hak-hak dasarnya atas tindak perkosaan yang terjadi. Sangat mungkin bagi korban akan lama untuk berpikir jernih dan segera melapor ke Kepolisian agar bisa melakukan visum sesaat setelah terjadinya perkosaan sehingga jejak yang ditinggalkan pelaku masih melekat

58 Admin Mukisi, "Pemerintah Siapkan Layanan Aborsi Aman dan Sesuai Aturan" <https://mukisi.com/1769/pemerintah-siapkan-layanan-aborsi-aman-dan-sesuai-aturan/>, diakses pada 25 September 2021.

59 *Ibid.*,

60 Institute, "Aborsi di Indonesia", hlm. 2.

61 Gutmacher Institute dan Fakultas Kesehatan Masyarakat, "Aborsi di Jawa", *Lembar Fakta IPAS Indonesia* (2020), hlm. 3.

untuk bukti telah terjadi perkosaan dan dapat membantu dalam mencari pelaku.⁶²

Jika pada akhirnya perempuan tersebut hamil, untuk mendapatkan identitas pelaku pada tubuh korban harus melalui tes DNA janin dengan cara mengambil cairan ketuban atau juga villi chorialis oleh dokter ahli kebidanan dan kandungan pada saat usia kandungan 10-12 minggu kemudian proses untuk mendapatkan hasil masih harus menunggu hingga 14 hari.⁶³ Teknologi termutakhir baru dapat melakukan pemeriksaan DNA pada usia kandungan 8 minggu.⁶⁴ Hal ini jelas melebihi batas waktu diperbolehkannya aborsi. Dengan demikian, peraturan mengenai kebolehan aborsi akibat perkosaan dibawah usia kandungan 40 hari tidak dapat dilaksanakan bila melihat kondisi tersebut.

IV. KESIMPULAN

Pengaturan mengenai aborsi di Indonesia sudah melegalisasi dilakukannya tindak aborsi dengan ketentuan adanya indikasi kedaruratan medis serta indikasi perkosaan. Baik undang-undang maupun peraturan pelaksana telah merinci bagaimana prosedur dan persyaratan dilakukannya tindak aborsi. Namun pada kenyataannya, tenaga kesehatan yang bersertifikat atau fasilitas pelayanan kesehatan yang ditetapkan oleh Menteri belum disampaikan secara terbuka kepada publik. Sehingga pelaksanaan aborsi masih dilakukan oleh tenaga kesehatan tanpa adanya sertifikasi sebagaimana yang dimaksud pada peraturan-peraturan tersebut.

Pengaturan aborsi untuk indikasi perkosaan juga belum dapat dijalankan apabila melihat kondisi perkembangan teknologi. Pembatasan waktu aborsi yang hanya 40 hari tidak sejalan dengan kemampuan untuk mengambil sampel tes DNA pada janin yang paling tidak dapat dilakukan saat usia kandungan 8 minggu. Akibatnya, perlindungan hak reproduksi korban sebagai bagian dari hak asasi manusia tidak terlindungi. Hak anak untuk mendapatkan kasih sayang juga sangat mungkin untuk tidak diberikan secara maksimal jika ibu mengalami tekanan batin akibat KTD.

Legalisasi aborsi memang tidak sepenuhnya dapat mencegah praktik ilegal aborsi. Sebab data yang ada maupun aborsi yang terungkap ke permukaan hanya setitik dari ratusan bahkan ribuan praktik aborsi ilegal yang sudah berlangsung lama. Namun dengan adanya pengaturan ini dapat menjadi landasan bagi perempuan untuk lebih memilih jalur aman dalam melakukan aborsi dan menjadi perlindungan bagi korban perkosaan meskipun masih kecil

62 Irene Anindyaputri, “Pemeriksaan Visum” <https://hellosehat.com/sehat/operasi/prosedur-pemeriksaan-visum-korban-kekerasan/>, diakses pada 26 September 2021.

63 Benedikta Desideria, “Tes DNA Bisa Dilakukan Saat Hamil untuk Ketahui Ayah Janin Bayi” <https://www.liputan6.com/health/read/2190149/tes-dna-bisa-dilakukan-saat-hamil-untuk-ketahui-ayah-janin-bay>, diakses pada 29 September 2021.

64 Budiono, “Apakah Bisa Test DNA Saat Bayi Masih dalam Kandungan?” <https://www.alodokter.com/komunitas/topic/test-dna-msih-dalam-kandungan>, diakses pada 29 September 2021.

kemungkinan jika harus membuat visum dan melakukan tes DNA untuk pembuktiannya. Oleh karena itu, pendidikan reproduksi dan alat kontrasepsi penting diberikan sejak usia dini untuk mencegah kehamilan diluar nikah dan penyikapan masyarakat terhadap korban perkosaan yang berujung kehamilan. Perencanaan jumlah anak dan penggunaan alat kontrasepsi juga seharusnya tidak dilakukan oleh perempuan berkeluarga saja tetapi juga yang belum menikah untuk menghindari KTD yang dapat berakibat timbulnya keinginan mengaborsi.

Daftar Pustaka

- Admin Mukisi. “Pemerintah Siapkan Layanan Aborsi Aman dan Sesuai Aturan” <https://mukisi.com/1769/pemerintah-siapkan-layanan-aborsi-aman-dan-sesuai-aturan/>. Diakses pada 25 September 2021.
- Anatman Pictures. “Dokumenter Studi Hasil Aborsi di Indonesia”, 26 September 2021. YouTube video, 6:51. <https://www.youtube.com/watch?v=coaRGbrmQgw>.
- Atifa Adlina. “Aborsi, Prosedur Medis untuk Menggugurkan Kandungan” <https://hellosehat.com/kehamilan/melahirkan/persalinan/aborsi/>. Diakses pada 26 September 2021.
- Benedikta Desideria. “Tes DNA Bisa Dilakukan Saat Hamil untuk Ketahui Ayah Janin Bayi” <https://www.liputan6.com/health/read/2190149/tes-dna-bisa-dilakukan-saat-hamil-untuk-ketahui-ayah-janin-bay>. Diakses pada 29 September 2021.
- Bob Irsan. “Pendahuluan Pelayanan Antenatal” <https://www.alomedika.com/tindakan-medis/obstetrik-dan-ginekologi/pelayanan-antenatal>. Diakses pada 25 September 2021.
- Budiono. “Apakah Bisa Test DNA Saat Bayi Masih dalam Kandungan?” <https://www.alodokter.com/komunitas/topic/test-dna-msih-dalam-kandungan>. Diakses pada 29 September 2021.
- Didik Ardiansyah. “Jalankan Praktik Aborsi, Oknum Bidan Ditangkap Polisi” <https://news.okezone.com/read/2021/05/24/340/2414924/jalanka-n-praktik-aborsi-oknum-bidan-ditangkap-polisi>. Diakses pada 27 September 2021.
- Guttmacher Institute. “Aborsi di Indonesia”. *Dalam Kesimpulan 2* (2008). Hlm. 1-6.
- Guttmacher Institute dan Fakultas Kesehatan Masyarakat. “Aborsi di Jawa”. *Lembar Fakta IPAS Indonesia* (2020). Hlm. 1-4.
- Indonesia. *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39 Tahun 1999. LN No. 165 Tahun 1999. TLN No. 3886.

- _____. *Undang-Undang Kesehatan*. UU No. 36 Tahun 2009. LN No. 144 Tahun 2009. TLN No. 5063.
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*. PP No. 61 Tahun 2014. LN No. 169 Tahun 2014. TLN No. 5559.
- _____. *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan*. Permenkes No. 3 Tahun 2016. BN No. 190 Tahun 2016.
- Irene Anindyaputri. “Pemeriksaan Visum” <https://hellosehat.com/sehat/operasi/prosedur-pemeriksaan-visum-korban-kekerasan/>. Diakses pada 26 September 2021.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. “Definisi Aborsi” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/aborsi>. Diakses pada 25 September 2021.
- _____. “Definisi Keguguran” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/keguguran>. Diakses pada 25 September 2021.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* [Wetboek van Strafrecht]. Diterjemahkan oleh R. Soesilo, (Bogor: Politeia, 1995).
- Maryati Sutarno. *Awas Perempuan Bisa Celaka Jika Tidak Memahami Kesehatan Reproduksi*. (Sidoarjo: Zifatama Jawara, 2018).
- Sudarto. *Masailul Fiqhiyah Al-Haditsah*. (Yogyakarta: Deepublish, 2017).
- Sutan Remy Sjahdeini. *Hukum Kesehatan tentang Hukum Malapraktik Tenaga Medis Jilid 2*. (Bogor: PT Penerbit IPB Press, 2020).
- World Health Organization. *Safe Abortion: Technical and Policy Guidance for Health Systems Second Edition*. (Jenewa: World Health Organization, 2012).

QUO VADIS PAPUA?: PERAN ASPIRASI 11 JULI 1945 MENJADI INSPIRASI DALAM MENGHADAPI BAHAYA DISINTEGRASI BANGSA

Arnaldo JR Soares

I. PENGANTAR

Universitas Indonesia (UI) adalah universitas yang unik dan istimewa ditinjau dari identitas namanya. UGM berdiri saat Patih Gajah Mada sudah tinggal nama, Undip berdiri saat Diponegoro sudah tiada dan bahkan Harvard berdiri setelah John Harvard telah lama berlalu dari kehidupan, tetapi Universitas Indonesia memakai nama negara ini dan hanya akan hilang nama itu jika Indonesia bubar dan menjalani nasib seperti Universitas Timor Timur yang terpaksa hilang ketika propinsi ke-27 Republik Indonesia ini dilikuidasi. Oleh karena itu dari identitas ini adalah jelas bahwa Universitas Indonesia adalah Universitas yang akan paling peduli untuk membicarakan dan merumuskan pemikiran-pemikiran baru dalam mengangkat nama bangsa dan menghindarkan Indonesia dari karma disintegrasi yang dialami oleh Uni Sovyet pada tahun 1991 dan lebih lama lagi dialami oleh Imperium Ottoman di akhir Perang Dunia Pertama. UI adalah institusi yang punya akibat langsung dalam diskursus mengenai integrasi dan disintegrasi bangsa. Oleh karena itu menjaga keutuhan bangsa adalah suatu motivasi konkret.

Artikel sederhana ini akan menguraikan mengenai nasib Papua dalam kerangka konsep Indonesia yang bukan hanya baru tetapi juga merupakan pendobrakan atas dominasi konsep imperium Inggris yang telah menjamin konstelasi politik di Asia Tenggara selama dua abad terakhir sejak berakhirnya perang Napoleon pada tahun 1830. Memahami konsep Papua secara komprehensif dan paham akan akar sejarahnya memberikan modal yang lebih utuh dan kokoh dalam memperjuangkan kesatuan bangsa demi menghadapi ancaman disintegrasi bangsa. Lepasnya Timor Timur dan pulau Sipadan-Ligitan adalah pengalaman konkret yang menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia dalam hal ini dan Papua adalah wilayah Indonesia yang berpotensi besar menempuh jalan lurus menuju disintegrasi bangsa.

Tinjauan dari UI seyogianya sarat bernilai intelektual sehingga tidak cukup untuk secara sloganistik mengumandangkan semboyan NKRI Harga Mati. Seyogianya UI melakukan tinjauan intelektual atas ancaman disintegrasi bangsa dan oleh itikad dan keinginan luhur yang demikian artikel ini ditulis oleh salah satu alumnus UI.

Artikel ini dimulai dengan ulasan atas Aspirasi 11 Juli 1945 yang menjadi pedoman dan konsensus awal mengenai wilayah nasional dan kesatuan bangsa yang diangkat sebagai sebuah inspirasi persatuan yang berperan penting dalam menghadapi ancaman disintegrasi bangsa. Selanjutnya diuraikan mengenai konsep perjuangan yang terbelah menjadi bentuk perjuangan integrasionis dan invasionis dengan konsekuensinya dalam

perjalanan sejarah bangsa. Uraian kemudian ditutup dengan kesimpulan akan suatu sikap dan kesadaran untuk berjuang demi menghadapi ancaman disitegrasi bangsa.

II. ASPIRASI 11 JULI 1945 SEBAGAI INSPIRASI PERSATUAN DAN KONSENSUS NASIONAL

Berdasarkan Notulen Rapat tanggal 11 Juli 1945 sebagaimana termaktub di dalam Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) (Sekneg, 1998 : Hlm. 180) maka telah tercatat hal sebagaimana disampaikan oleh anggota Oto Iskandardinata sebagai berikut :

“Paduka Tuan Ketua, suara yang dikeluarkan oleh anggota-anggota yang terhormat, ialah 66. Daripada 66 ini, yang jatuh kepada nomor 2 ialah 39, kepada no.1 ada 19, kepada no. 3 ada 6, yang blanko 1 dan kepada lain-lain 1, jumlahnya 66. Jadi, dengan pilihan yang baru dilakukan ini yang dipilih, ialah No. 2. (Nomor 2 ialah: Hindia Belanda dulu, Malaya, Borneo Utara, Papua, Timor Portugis dan pulau-pulau sekelilingnya).”

Hasil pemungutan suara tersebut kemudian disepakati bersama dan Ketua BPUPKI Bapak Radjiman secara resmi menetapkan dan mengesahkan keputusan tersebut dalam persidangan dan menyatakan dengan resmi wilayah Indonesia Merdeka adalah: Hindia Belanda dulu, Malaya, Borneo Utara, Papua, Timor Portugis dan pulau-pulau sekelilingnya.

Keputusan bersejarah ini adalah aspirasi dan konsensus nasional yang diambil di tengah kawah candradimuka perang Asia Timur Raya dan menjadi preseden yang signifikan dalam sejarah bahwa pada kenyataannya para bapa dan ibu bangsa (*founding parents*) telah melahirkan aspirasi yang tegas akan kewilayahan Indonesia Merdeka dan hal ini adalah fakta sejarah. Karena bangsa ini perlu mengetahui sejarahnya. Bung Hatta menegaskan perihal koridor dari aspirasi 11 Juli ini antara lain sebagai berikut dalam sidang tersebut yang tercatat sebagai berikut : (Sekneg, 1998 : Hlm. 180)

“janganlah kita mengeluarkan alasan-alasan yang agak menyerupai semangat imperialistis. Biarlah kita hidup dalam daerah lingkungan kita sendiri. Seumur hidup kita menentang imperialisme, janganlah kita memberi kepada pemuda kita anjuran atau semangat imperialisme, semangat meluap keluar. Marilah kita mendidik pemuda kita, supaya semangat imperialisme meluap ke dalam, membereskan pekerjaan kita ke dalam, yang memang masih banyak harus diperkuat dan disempurnakan.”

koridor di atas membatasi aspirasi 11 Juli dari semangat imperialistis dan menjadi inspirasi yang diharapkan akan meluap ke dalam membereskan kewajiban ke dalam secara tuntas. Dalam semangat inilah aspirasi 11 Juli 1945

dapat menjadi momentum refleksi guna menumbuhkan ke dalam semangat konsensus nasional dan inspirasi persatuan. Realitas objektif membuktikan bahwa dalam peta keragaman masyarakat Indonesia maka konsensus nasional dan inspirasi persatuan adalah hal yang utama guna mengokohkan eksistensi bangsa Indonesia. Tanpa persatuan, tidak ada Indonesia.

Kenyataan ini menjadi satu hal pokok yang wajib disadari dan didayagunakan. Aspirasi 11 Juli 1945 adalah satu momentum yang membawa pesan utama mengenai aspek kewilayahan Indonesia dan secara konseptual tidaklah imperialistis. Uraian dalam notulen rapat yang mendahului pengesahan hasil pemungutan suara seyogianya menjadi pengingat bagi kita untuk memahami aspirasi 11 Juli 1945 tersebut secara jernih bahwa aspirasi 11 Juli 1945 menjadi satu pesan yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dari para pendiri bangsa (*founding parents*) dan bahwa dalam konstelasi geopolitik Indonesia seyogianya kita menjadi lebih sadar akan urgensi konsep ini dan bagaimana aspirasi berkelindan dalam realisasi konsep tersebut. Jelas bahwa Bung Hatta telah memetakan dengan jernih aspirasi 11 Juli 1945 bahwa aspirasi tersebut seyogianya dipahami dengan konsep imperialisme yang meluap ke dalam, membereskan pekerjaan kita ke dalam yang memang masih banyak harus diperkuat dan disempurnakan.

Papua adalah salah satu masalah tersebut. Klaim atas kemerdekaan Papua yang separatis seyogianya dipahami dalam perspektif sejarah. Karena sejarahnya yang dapat memberikan pandangan yang proporsional dan jernih karena dalam kejernihannya kita dapat berkaca. Manusia dalam ruang dan waktunya adalah objek kajiab sejarah sekaligus struktur pengetahuan sejarah yang terus menerus dibicarakan dan tiada habisnya.¹ Dengan melihat manusia sebagai makhluk yang dinamis maka sesuai dengan berbagai potensinya, maka segala tantangan oleh sebagian besar manusia bisa diatasinya dan manusia juga dibentuk melalui keadaan dan waktu yang mengitarinya (Ahmad Sahidin, 2019 : Hlm. 31-32). Oleh karena itu memahami sejarah membuat manusia untuk selalu waspada dan tidak jatuh dalam kesalahan yang pernah dilakukan sebelumnya. Hilangnya Timor Timur, Sipadan-Ligitan yang telah terjadi sebelum ini menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia untuk senantiasa waspada karena tanpa kewaspadaan dan sikap untuk sadar sejarah maka disintegrasi bangsa akan menjadi kenyataan yang tidak dapat dihindarkan oleh bangsa Indonesia dan insan FHUI yang membawa nama negara ke dalam almaternya.

Sikap dasar dalam memahami Papua seyogianya dipedomankan pada pernyataan Bung Karno dalam otobiografi beliau yang secara tegas menyatakan sebagai berikut mengenai Papua : (Cindy Adams, 2014, Hlm. 246)

“Dibandingkan dengan wilayah kepulauan kami, Irian Barat hanya selebar daun kelor, tetapi Irian Barat adalah sebagian dari tubuh kami. Apakah seseorang akan membiarkan salah

¹ Ajid Thohir, Ahmad Sahidin, *Filsafat Sejarah : profetik, spekulatif, dan kritis*, (Jakarta : PRENADAMEDIA GROUP, 2019), Hlm. 31

satu anggota tubuhnya diamputasi tanpa melakukan perlawanan? Apakah seseorang tidak akan berteriak kesakitan, apabila ujung jarinya dipotong?

Pernyataan tegas Bung Karno di atas menggariskan politik Indonesia dalam menyikapi masalah Papua. Oleh karena itu adalah kurang bijak untuk memetakan Papua di luar konteks Negara Indonesia. Melihat hal ini adalah keji jika Papua dilihat di luar konteks sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa dan dengan aspirasi 11 Juli 1945 maka telah kokohlah digariskan consensus nasional yang telah memetakan Papua dan Timor Timur sebagai bagian dari Indonesia yang merdeka.

Inspirasi persatuan dan consensus nasional ini adalah pedoman yang seyogianya disadari bersama oleh segenap bangsa Indonesia sebagai nilai/*value* dari keberadaan Negara Republik Indonesia. Peran Aspirasi 11 Juli 1945 sangatlah signifikan di sini dalam meneguhkan kesadaran kita sebagaimana telah diuraikan oleh Bung Hatta untuk mengurus dan membereskan pekerjaan kita ke dalam yang memang masih banyak harus diperkuat dan disempurnakan. Menggagas aspirasi ini sebagai batu peneguh yang menghalau beragam pandangan separatis dan tuduhan Indonesia bermental ekspansionis membina satu redaksional dan narasi yang luhur sesuai pernyataan dalam Pembukaan UUD'45 bahwa atas berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan dengan didorong oleh keinginan yang luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas maka bertolak dari aspirasi 11 Juli 1945 sudah selayak dan sepantasnya jika kita memulai perjuangan meneguhkan eksistensi bangsa Indonesia melawan semangat separatisme yang tentunya berakar pada politik adu domba kolonial yang telah bersimharajalela di Indonesia sejak kedatangan kaum penjajah barat. Menyadari hal ini adalah satu keutamaan bagi alumni UI yang membawa panji-panji keindonesiaan menghadapi ancaman disintegrasi. Dengan aspirasi 11 Juli 1945 dilahirkanlah inspirasi persatuan dan konsensus nasional atas persatuan bangsa. Sehingga kita tidak akan bersikap reaktif terhadap sikap dan aksi separatis tetapi seyogianya berangkat dari kesadaran yang penuh akan inspirasi persatuan dan konsensus nasional yang sudah terjadi sejak negara ini belum didirikan.

Ke mana arah Papua ke depan seyogianya Kembali ke akar permasalahannya yang bisa dipelajari dari sejarah. Bahwa kembalinya Papua ke pangkuan Ibu Pertiwi pada tahun 1962 adalah hasil dari perjuangan panjang diplomasi Bung Karno yang merasa Belanda telah menggunakan akal bulus untuk melakukan sabotase terhadap hasil KMB (Konferensi Meja Bundar). Sifat Belanda yang selalu ingkar janji itu menurut Bung Karno hanya bisa dilawan dengan perjuangan yang utuh dan bersatu (Kris Wijoyo Soepandji, 2018: Hlm. 82). Disinilah inspirasi persatuan dan konsensus nasional menjadi batu penjur dalam perjuangan mengutuhkannya wilayah Republik Indonesia.

Berangkat dari aspirasi 11 Juli 1945 maka dengan demikian mempersatukan Nusantara sebenarnya adalah proses mengutuhkannya wilayah Negara Republik Indonesia dan bukan semangat ekspansionistis ke luar yang

sempit. Oleh karena itu memahami aspirasi 11 Juli 1945 adalah suatu keharusan bagi bangsa Indonesia supaya dapat menata arah masa depannya menuju masyarakat adil dan makmur serta bukan bias menuju disintegrasi dan bubarnya Negara Indonesia. Konsep keindonesiaan yang relatif baru ini niscaya akan bertahan dalam deraan jaman jika insan Indonesia peka terhadap gerak sejarah dan cita-cita luhur bangsa untuk menegakkan inspirasi persatuan dan konsensus nasional.

III. MENGHADAPI ANCAMAN DISINTEGRASI BANGSA : INTEGRASIONIS ATAU INVASIONIS?

Ancaman disintegrasi bangsa adalah tema besar yang dihindari oleh banyak pihak dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara selama 76 tahun ini sejak tahun 1945. Sejarah menunjukkan adanya dua golongan besar kelompok yang berusaha mewujudkan inspirasi kemerdekaan yang berkesinambungan. Kelompok itu adalah kelompok Integrasionis dan kelompok invasionis. Integrasionis adalah kelompok yang berusaha mewujudkan inspirasi persatuan melalui langkah-langkah konsensus nasional yang berusaha menggalang solidaritas kenusantaraan dalam inspirasi persatuan sebagaimana telah dirintis dalam aspirasi 11 Juli 1945. Sementara di sisi lain adalah kelompok Invasionis yang secara tegas berusaha mengutuhkan wilayah Indonesia Raya dengan slogan dan tindakan yang bernuansa militerisme sehingga konsep NKRI Harga Mati menemukan relevansinya dalam perjuangan mengutuhkan wilayah Indonesia merdeka.

Sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa memuat dialektika dua kelompok ini sejak awal perjuangan kemerdekaan pada tahun 1945. Pemahaman yang utuh akan dikotomi (integrasionis dan invasionis) dan dialektika yang terjadi akan membawa pengertian yang komprehensif dan menghindarkan di masa depan bangsa Indonesia akan jatuh pada jurang disintegrasi. Secara spiritual sikap ini bermuara pada klausula dalam Alinea III Pembukaan UUD'45 bahwa : *“Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.”* Kalimat ini memberikan makna bahwa perjuangan kemerdekaan Indonesia adalah direstui Tuhan, kemudian wajib dilakukan sebagai perwujudan dari keinginan luhur manusia Indonesia dan diarahkan pada kehidupan kebangsaan yang bebas. Tiga hal ini adalah pilar perjuangan yang wajib dipahami dengan benar dan dijalankan secara proporsional sesuai derap jaman.

Sejarah menunjukkan secara jelas dialektika antara kelompok perjuangan integrasionis dan invasionis yang melahirkan Kerjasama dan pertentangan dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Kekuatan pertahanan dan keamanan Indonesia berada di tangan militer, yaitu TNI (Tentara Nasional Indonesia) yang bertanggung jawab atas kekuatan pertahanan dan secara langsung melindungi eksistensi Republik Indonesia dari ancaman asing. Soal

keamanan menjadi soal yang tertinggi bagi Republik Indonesia sejak pengakuan kedaulatan. Dan soal keamanan ini sebenarnya tak lain dari perang saudara lagi, di mana barisan-barisan bersenjata dari bangsa kita sendiri bertarung semakin banyak dalam suasana perang total pula, karena persengketaan golongan lawan golongan dan partai lawan partai.² Tugas ini cukup berat khususnya di masa-masa awal Republik yang diutarakan oleh Bapak AH. Nasution sebagai berikut :³

“Sebagai seorang panglima saya seringkali merenungkan kesulitan dualism di pihak kita, bertempur dan berdiplomasi. Dualisme yang tak terhapus dari perasaan kami generasi 45 di TNI.”

Semangat invasionis ini bangun sebagai reaksi-objektif atas ancaman konkret yang dialami oleh bangsa dan negara tetapi dualisme cara perjuangan yang berdialektika antara diplomasi (integrasionis) dan bertempur (invasionis) yang pada kenyataan bermuara pada satu tujuan luhur yaitu kelanggengan Republik Indonesia.

Tempaan jaman sejak berdirinya Republik telah memberikan pengalaman berharga dalam rangka mempertahankan kedaulatan Negara Republik Indonesia dari ancaman disintegrasi. Konsep Indonesia adalah konsep yang baru dan belum lagi 100 tahun berlalu. Namun demikian situasi dan kondisi geopolitik yang darurat akibat beragamnya masyarakat Indonesia telah memberikan titik lemah bagi kelanggengan Indonesia dipercaturan dunia. Pancasila sebagai konsensus nasional selama 76 tahun ini telah diuji oleh pukulan sejarah dan tangguh dalam mempertahankan keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia. Namun demikian, lebih dalam lagi perlu diingat bahwa tugas untuk mengutuhkan wilayah Negara Republik Indonesia yang merdeka sebagaimana disepakati dalam aspirasi 11 Juli 1945 seharusnya menjadi inspirasi persatuan yang senantiasa menjadi suluh bagi persatuan nasional. Pengalaman selama 76 tahun dan dikotomi yang dialektik antara kelompok integrasionis dan invasionis yang berlangsung selama ini seyogianya menjadi pelajaran berharga bagi bangsa guna mengokohkan persatuan bangsa dalam rangka mengutuhkan wilayah Republik Indonesia.

Syukurlah bahwa pertarungan dialektik antara dua kelompok tersebut (integrasionis dan invasionis) tidak mengakibatkan pecahnya negeri Indonesia yang nota bene sama-sama kedua kelompok ini cintai. Cinta tanah air itu tercermin dalam sikap dan komitmen pemimpin militer yang diungkapkan oleh Bapak A.H. Nasution dalam memoarnya sebagai berikut : 4

2 Dr. A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas : Jilid 2 Kenangan Masa Gerilya* (Jakarta : Gunung Agung, 1983), Hlm. 265.

3 Dr. A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas : Jilid 1 Kenangan Masa Muda* (Jakarta : Gunung Agung, 1984), Hlm. 186.

4 Nasution, op. cit., Hlm. 185

“Saya berpendapat, bahwa keutuhan persatuan adalah lebih penting. Sebaliknya pecahnya pimpinan nasional dengan TNI akan berarti pecahnya Republik yang sedang kita bela kehadirannya.

Cinta tanah air telah melahirkan rasa takut kehilangan yang lebih bernuansa sloganistik tanpa adanya kesadaran akan ancaman disintegrasi itu. Aspirasi 11 Juli 1945 menjernihkan ketakutan itu menjadi kesadaran dan membuka pemikiran orang untuk secara lebih sadar mempertahankan dan melestarikan nilai-nilai yang diwarisi oleh konsep keindonesiaan itu.

Aspirasi 11 Juli 1945 memberikan Kompas yang jelas akan arah Republik Indonesia ke depan dan dalam lingkungan yang bagaimana nilai-nilai kemanusiaan dan kehidupan kebangsaan yang bebas akan ditumbuhkembangkan. Papua adalah salah satu kasus dalam lautan sejarah Republik Indonesia yang dinamis dan berkembang dengan pesat. Berpatokan pada pemikiran yang sloganistik akan memerangkap pemikiran yang dinamis sekalipun dari manusia Indonesia yang berkeinginan luhur untuk terbentur pada slogan yang dibakukan dan akhirnya akan bernama doktrin apalagi dogma.

Ketika pemikiran membeku menjadi dogma maka akhirnya disintegrasi yang selalu dihindari akan terpatri sebagai nasib bangsa Indonesia yang pasti di masa depan. Ketika pemikiran terpaku menjadi dogma maka mempertahankan Indonesia sebagai sebuah nilai yang inspiratif dalam dunia yang berkembang menjadi tidak lagi relevan dan akhirnya konsep Indonesia akan ditinggalkan karena hanya abu yang diwariskan dan bukan api.

Dengan memahami nilai-nilai dan menghindarkan diri untuk berbicara dalam wacana yang sloganistik maka arah Papua tidak akan lagi menjadi pertanyaan Quo Vadis karena sudah jelas arah tujuannya sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD'45 untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

IV. KESIMPULAN

Sejak ditandatangani New York Agreement pada tanggal 15 Agustus 1962 maka secara resmi Papua mulai menjalani proses Kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi. Kendatipun Papua secara resmi menjadi wilayah NKRI pada tanggal 1 Mei 1963, tetapi sengkabut sejarah dan diskursus integrasi wilayah Papua tidak pernah berakhir sampai hari ini. Lepasnya Timor Timur dan Sipadan Ligitan dalam waktu sepuluh tahun menjadi preseden yang kokoh bagi Benny Wenda untuk memperjuangkan kemerdekaan Papua dan wacana kemerdekaan menjadi iming-iming gerakan separatis yang paling manjur.

Hal ini dipahami masyarakat dunia dalam narasi dan redaksional yang tidak utuh tetapi sangat tendensius bagi lepasnya Papua dari wilayah Indonesia yang merdeka. Aspirasi 11 Juli 1945 menjernihkan pemahaman bahwa inspirasi persatuan seyogianya disosialisasikan bukan melalui langkah-

langkah invasionis karena semangat jaman dewasa ini sepenuhnya memberikan angin pada demokrasi sehingga langkah-langkah integrasionis yang hadir melalui konsensus-konsensus nasional menjadi solusi alternatif yang bukan hanya membuka jalan bagi masa depan Papua tetapi terutama bagi masa depan Indonesia.

Semangat aspirasi 11 Juli 1945 menjadi inspirasi dalam perjuangan menghadapi gelombang separatisme yang berkembang pesat seiring dengan angin demokrasi. Melawan konsep jelas wajib menggunakan konsep dan disinilah FHUI dapat berkiprah menghadapi ancaman disintegrasi oleh kaum separatisme. Satu semangat yang menjadi kekuatan bersama adalah bahwa tidak ada bangsa yang berjuang untuk masa depan yang jauh lebih buruk. Dengan aspirasi 11 Juli 1945 masa depan yang lebih baik itu menjanjikan karena konsep keindonesiaan itu dibangun dalam kepingan dan wilayah Indonesia direbut dengan persatuan keinginan yang luhur untuk berkehidupan kebangsaan yang bebas.

Daftar Pustaka

- Ajid Thohir, Ahmad Sahidin, *Filsafat Sejarah : profetik, spekulatif, dan kritis*, (Jakarta : PRENADAMEDIA GROUP, 2019).
- Dr. A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas : Jilid 2 Kenangan Masa Gerilya* (Jakarta : Gunung Agung, 1983), Hlm. 265.
- Dr. A.H. Nasution, *Memenuhi Panggilan Tugas : Jilid 1 Kenangan Masa Muda* (Jakarta : Gunung Agung, 1984), Hlm. 186.
- Kris Widjojo Soepandji, *ILMU NEGARA : Perspektif Geopolitik Masa Kini* (Jakarta : Badan Penerbit FHUI, 2017)

ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KESEHATAN: MENCAPAI WIN-WIN SOLUTION MELALUI MEDIASI

**Atika Rizka Fajrina, Dania Rizky Nabilla Gumila
Muhammad Rizky Zaenuddin**

E-mail: atika.rizka@ui.ac.id, dania.rizky@ui.ac.id dan
muhrizkyzaenuddin@alumni.ui.ac.id

Abstrak

Sengketa kesehatan bukan menjadi hal yang asing dewasa ini. Perubahan pola hubungan antara dokter – pasien yang dahulu paternalistik menjadi *partnership* mengikuti perkembangan zaman menjadi salah satu faktor penyebab banyaknya jumlah gugatan dari pasien terhadap tena maupun fasilitas pelayanan kesehatan. Kasus-kasus sengketa kesehatan memiliki karakteristik yang unik dibandingkan dengan jenis sengketa lain. Hal ini dikarenakan tidak hanya berdampak pada individual sebagai subyek hukum, tetapi juga profesi yang diemban dan atau lembaganya. Karakter dari profesi dan lembaga akan dirugikan apabila proses penyelesaian sengketa kesehatan dilakukan secara terbuka melalui proses litigasi. Terdapat berbagai jenis alternatif penyelesaian sengketa yang dapat ditempuh selain jalur litigasi, salah satunya adalah mediasi. Mediasi dalam bidang kesehatan telah diamanatkan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Sifat tertutup dan rahasia dalam proses mediasi menjadi kunci utama dalam proses penyelesaian sengketa kesehatan dikarenakan memberikan perlindungan terhadap individu maupun Lembaga yang sedang bersengketa sehingga citra lembaga terjaga. Oleh karena itu, optimalisasi pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa wajib dilakukan untuk mendapatkan hasil terbaik yang sifatnya *win-win* bagi kedua belah pihak yang bersengketa.

Abstract

Medical disputes are very common nowadays. The change in the pattern of the relationship between doctors and patients, which used to be paternalistic to become a partnership following the times, is one of the factors causing the large number of lawsuits from patients against medical personnel and health care facilities. Medical dispute cases have unique characteristics compared to other types of disputes. This is because it does not only have an impact on individuals as legal subjects, but also the professions carried out and or their institutions. The character of the profession and institution will be harmed if the health dispute resolution process is carried out openly through the litigation process. There are various types of alternative dispute resolution that can be taken apart from litigation, one of which is mediation. Mediation in the health sector has been mandated in Article 29 of Law Number 36 of 2009 concerning Health. The closed and confidential nature of the mediation process is the main key in the medical dispute resolution process because it provides protection for individuals and institutions in dispute so that the image of the institution is maintained. Therefore, optimizing the implementation of alternative dispute resolution must be carried out to obtain the best results that are win-win for both parties to the dispute.

I. LATAR BELAKANG

Pada masa lampau, dalam hubungan antara dokter – pasien, dokter dianggap tahu segalanya (*father knows best*) oleh pasien. Kondisi ini menyebabkan timbulnya hubungan vertikal antara dokter dan pasien dan melahirkan hubungan yang paternalistik antara dokter dan pasien. Derajat kedudukan dan peran dokter yang memiliki peran pengobat dianggap lebih tinggi oleh pasien yang menderita sakit karena keadaan psikobiologis pasien memberikan peringatan bahwa sang pengobatlah yang dianggap mampu

memberikan bantuan pertolongan berdasar kemampuan profesionalnya.¹ Namun, seiring dengan berkembang pesatnya sarana informasi, pengetahuan dan kesadarannya masyarakat semakin meningkat dalam hal tanggung jawabnya terhadap kesehatannya. Hal ini menyebabkan timbulnya tuntutan dari pasien terhadap hubungan yang seimbang atau horizontal antara dokter dan juga pasien.

Dalam perkembangannya, pola hubungan antara dokter dan pasien yang demikian tersebut, lambat laun telah mengalami pergeseran kearah yang lebih demokratis yaitu hubungan horizontal kontraktual atau partisipasi.² Hal ini berarti kedudukan dokter dan pasien adalah seimbang dan pasien lah yang lebih berhak menentukan apa yang terbaik bagi dirinya setelah mendapat penjelasan yang komprehensif dari dokter. Segala sesuatunya dikomunikasikan diantara kedua belah pihak, sehingga menghasilkan keputusan yang saling menguntungkan diantara kedua belah pihak, baik dokter sebagai pemberi pelayanan kesehatan maupun si pasien sendiri selaku penerima pelayanan Kesehatan. Dalam hal dokter telah melakukan tindakan medis yang menyimpang dan tidak sesuai dengan standar profesinya, maka dokter tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban berdasarkan hukum yang berlaku.³

Seiring dengan berkembangnya pola hubungan dokter dan pasien tersebut, semakin banyak pula jumlah pasien yang melayangkan gugatan, baik pidana maupun perdata terhadap dokter atau fasilitas pelayanan kesehatan karena didasari rasa ketidakpuasan terhadap pelayanan kesehatan yang diterima atau merasa kepentingannya dirugikan. Desriza Ratman dalam bukunya “Seri Hukum Kesehatan: Mediasi Nonlitigasi terhadap Sengketa Medik dengan Konsep Win-Win Solution” mendefinisikan sengketa medik sebagai terjadinya pertentangan antara pihak pasien dan pihak dokter atau rumah sakit disebabkan adanya salah satu pihak yang tidak puas atau terlanggar haknya oleh pihak lain.⁴ Safitri Hariyani dalam buku Sengketa Medik: Alternatif Penyelesaian Perselisihan antara Dokter dan Pasien menyatakan sengketa medik merupakan sengketa yang terjadi antara dokter dengan pasien dalam praktik kedokteran.⁵

Pada 2019 lalu, terdapat seorang pasien yang menggugat RSUD Kabupaten Bekasi atas dugaan malpraktik untuk memperbaiki kondisi

1 Anny Isfandyarie, *Tanggung Jawab Hukum dan Sanksi bagi Dokter Buku 1*, (Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006), hlm. 89-90.

2 Retno Harjanti Hartiningsih, “Pola Hubungan Hukum Antara Dokter dan Pasien”. *Maksigama: Jurnal Ilmiah Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang*, Vol. 14 No. 1 (Juli 2020), hlm. 1.

3 Wahyu Andrianto, “Malpraktik Medis di Rumah Sakit, Implikasi pada Tanggung Jawab Hukum dan Orientasi Bisnis Rumah Sakit,” (Tesis Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4-5.

4 Ndeadmin, “Sengketa Medis”, <https://pendewal.com/sengketa-medis/> diakses 24 September 2021.

5 *Ibid.*

tangganya seperti semula ke rumah sakit lain hingga tuntas atau membayar ganti rugi hingga Rp 2 miliar.⁶ Keberadaan pandemi COVID-19 juga memperluas kemungkinan timbulnya sengketa kesehatan. Pada tahun 2020, keluarga pasien menggugat RS Dedi Keluarga Purwokerto untuk memberikan ganti rugi sebesar Rp5,3 miliar ke PN Purwokerto. Hal ini disebabkan keluarga pasien tidak terima karena pasien sejak mulai dirawat hingga meninggal diperlakukan seperti pasien COVID-19. Padahal belakangan, diketahui bahwa pasien tersebut negatif COVID-19.⁷ Kita perlu mengingat terdapat sebuah asas dalam hukum pidana ‘*ultimatum remedium*’ yang memiliki arti hukum pidana hendaklah dijadikan upaya terakhir dalam hal penegakan hukum.⁸ Optimalisasi pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa wajib dilakukan untuk mendapatkan hasil terbaik yang sifatnya *win-win* bagi kedua belah pihak yang bersengketa.

II. PEMBAHASAN

A. Alternatif Penyelesaian Sengketa di Bidang Kesehatan

1. Jenis-Jenis Alternatif Penyelesaian Sengketa

Mekanisme penyelesaian melalui pengadilan terus mendapatkan kritik lantaran prosesnya yang panjang dan berbeli, membutuhkan biaya yang cukup banyak, dan hasil bersifat *win-lose* yang akan meninggalkan dendam para pihak. Sejalan dengan itu, muncul bentuk penyelesaian sengketa alternatif dengan konsep atau metode penyelesaian yang bersifat konsensus, kooperatif dan hasil yang dapat diterima baik oleh para pihak, mekanisme ini dikenal dengan nama *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.⁹ *Alternative Dispute Resolution* juga dikenal dalam penyelesaian sengketa di bidang kesehatan, yaitu dengan mekanisme Konsiliasi, Negoisasi, Mediasi, dan Arbitrase.

a) Konsiliasi

Konsiliasi merupakan salah satu upaya penyelesaian sengketa dengan mempertemukan para pihak untuk aktif mencari penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga dengan tetap mendasar pada konsensus para pihak.¹⁰ Pihak ketiga memiliki peran untuk mengambil inisiatif menyusun dan merumuskan langkah-langkah penyelesaian yang akan diajukan kepada para pihak, yang mana sangat bergantung pada itikad

⁶ Tommi Andryandy, “Diduga Mal Praktik, Taufik Hidayat Gugat RSUD Kabupaten Bekasi Rp 2 Miliar”, <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01317871/diduga-mal-praktik-taufik-hidayat-gugat-rsud-kabupaten-bekasi-rp-2-miliar> diakses 24 September 2021.

⁷ Eko Widiyatno, “Keluarga Gugat RS Karena Pasien ‘Dicovidkan’” <https://www.republika.co.id/berita/qlozcn409/keluarga-gugat-rs-karena-pasien-dicovidkan> diakses 25 September 2021.

⁸ Anonim, “Ultimatum Remedium: Antara Prinsip Moral dan Prinsip Hukum”, <https://www.ui.ac.id/ultimum-remedium-antara-prinsip-moral-dan-prinsip-hukum/> diakses 25 September 2021.

⁹ *Ibid.*, hlm. 6.

¹⁰ H. Sudiarto dan Zaeni Asyhadie, *Mengenal Arbitrase*, (Jakarta: Raja Grafindopersada, 2004), hlm. 11.

baik dan keaktifan para pihak yang bersengketa, karena konsiliator tidak memiliki kewenangan untuk memutus hasil kesepakatan.¹¹

- b) **Negosiasi**
Negosiasi dalam arti kata secara harfiah berarti musyawarah atau berunding, yang mana merujuk pada bentuk penyelesaian sengketa yang diselesaikan oleh para pihak tanpa bantuannya pihak ketiga.¹²
- c) **Mediasi**
Mediasi adalah salah satu alternatif penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk menghasilkan kesepakatan para pihak yang bersengketa dengan dibantu oleh mediator.¹³ Mediator secara aktif memberikan bimbingan, arahan ataupun rekomendasi selama proses perundingan untuk mencapai kesepakatan penyelesaian sengketa, tetapi mediator tidak berperan dan berfungsi sebagai hakim yang dapat mengambil keputusan.¹⁴
- d) **Arbitrase**
Arbitrase merupakan mekanisme penyelesaian sengketa dengan bantuan pihak ketiga yang netral, yang mana pihak ketiga dalam arbitrase bertindak sebagai hakim yang memiliki wewenang yang diberikan oleh para pihak untuk memutus dan menyelesaikan sengketa.¹⁵ Pilihan penyelesaian sengketa melalui arbitrase umumnya dipilih untuk sengketa kontraktual.¹⁶

2. Perkembangan ADR di Bidang Kesehatan

Alternatif penyelesaian sengketa disebut juga sebagai *Alternative Dispute Resolution* atau disingkat ADR merupakan suatu rangkaian proses dari para pihak yang bersengketa yang diselesaikan di luar jalur pengadilan, baik hanya para pihak saja yang menyelesaikan atau meminta bantuan dari orang ketiga yang netral yang mengupayakan agar permasalahan sengketa tersebut cepat selesai. Penerapan ADR terdapat pada berbagai bidang terjadinya sengketa, salah satunya bidang kesehatan. ADR di bidang Kesehatan terus mengalami perkembangan sejalan dengan adanya peningkatan jumlah terjadinya sengketa kesehatan di Indonesia. Sejak tahun 1998-2006 terdapat 302 pengaduan kasus sengketa medis, selanjutnya sejak setelah dikeluarkan UU Praktik kedokteran dari tahun 2006 – 2016, MKDI justru mencatat adanya peningkatan jumlah kasus sebesar 362 pengaduan. Selain itu, data pada tahun 2013 ditemukan 182 kasus malpraktek di seluruh Indonesia, sebanyak 60 kasus dilakukan dokter umum, 49 kasus dilakukan dokter bedah, 33 kasus dilakukan

11 Mahkamah Agung RI, *Laporan Penelitian ...*, hlm. 17.

12 *Ibid.*, hlm. 15.

13 Dedi Afandi, “Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Medis”, *Majalah Kedokteran Indonesia*, Vol. 59, No. 5 (Mei 2009), hlm. 190

14 Mahkamah Agung RI, *Laporan Penelitian ...*, hlm. 16.

15 *Ibid.*, hlm. 17.

16 H. Sudiarto dan Zaeni Asyhadie, *Mengenal Arbitrase ...*, hlm. 11

dokter kandungan, dan 16 kasus dilakukan dokter spesialis anak. Tren kesehatan saat ini kemudian kembali menjadi perhatian semanjak terjadinya Pandemi COVID-19. Berbagai kasus sengketa kesehatan menjadi sorotan publik yang dapat membahayakan karakteristik sengketa di bidang kesehatan.¹⁷

Perkembangan sengketa kesehatan yang terus fluktuatif dan dinamis mendorong berbagai fasilitas pelayanan kesehatan serta tenaga medis dan kesehatan untuk berupaya mencari solusi terbaik dalam penyelesaian terjadinya sengketa di bidang kesehatan. Dalam prakteknya, ADR yang seringkali diterapkan di bidang kesehatan biasanya melalui proses negosiasi dan mediasi. Tidak jarang kemudian, fasilitas pelayanan kesehatan seperti rumah sakit, klinik, dan lain-lainnya mendaftarkan anggotanya dalam pelatihan untuk dapat menjadi seorang negosiator dan mediator. Sifat ADR yang memberikan perlindungan terhadap individu maupun lembaga di bidang kesehatan merupakan tujuan utama yang diharapkan oleh para subyek di bidang kesehatan. Oleh karena itu, berkembangnya konsep *win-win solution* dan terjaganya kerahasiaan menjadi kunci utama dalam proses penyelesaian sengketa kesehatan serta mendorong perkembangan ADR di bidang kesehatan.

B. Konsep dan Pengaturan Mediasi

1. Herzien Indonesis Reglement (HIR) dan Rechtsreglement Buitengewesten (RBg)

Konsep mediasi telah dikenal sejak jaman penjajahan Belanda. Konsep mediasi pertama kali tertuang dalam Pasal 130 HIR yang menyatakan bahwa menegaskan jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak menghadap, maka pengadilan negeri dengan perantaraan ketuanya, akan mencoba memperdamaikan mereka.¹⁸ Hal ini berarti apabila adanya gugatan ke pengadilan perkara perdata, maka ketua pengadilan negeri akan mencoba mendamaikan para pihak terlebih dahulu. Hal yang sama dinyatakan dalam Pasal 154 RBg.

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Mediasi pertama kali dinyatakan sebagai salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam UU tersebut, dinyatakan bahwa:¹⁹

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar

¹⁷ Dedi Afandi, “Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Medis”, *Majalah Kedokteran Indoensia*, Vol.59, No. 5, 22009, hlm. 15.

¹⁸ Herzien Indonesis Reglement, Ps. 130.

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, UU No, 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872, Ps. 1 angka 10.

*pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, **mediasi**, konsiliasi, atau penilaian ahli.”*

3. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Mediasi dalam UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan secara tegas dalam Pasal 60 ayat (1) sebagai salah satu bentuk alternatif penyelesaian sengketa. Pengaturan mengenai mediasi dalam UU ini hanya sebatas menyatakan bahwa hasil dari penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa dituangkan dalam kesepakatan tertulis yang bersifat final dan mengikat para pihak untuk kemudian dilaksanakan dengan itikad baik.²⁰

4. Perma No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan

Mahkamah Agung telah berupaya mengatur prosedur mediasi di pengadilan. Pertama-tama adalah melalui Sema No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Lembaga Perdamaian, selanjutnya Perma No.2 Tahun 2003 yang kemudian diperbaharui dengan Perma No.1 Tahun 2008 sampai akhirnya diperbaharui kembali dengan Perma No. 1 Tahun 2016 yang lebih relevan dengan perkembangan dinamika masyarakat. Dalam perma terbaru ini, secara garis besar mengatur tentang pedoman mediasi di pengadilan yang menjabarkan mengenai ruang lingkup, jenis perkara wajib menempuh mediasi, sifat proses mediasi, kewajiban menghadiri mediasi, itikad baik menempuh mediasi, biaya mediasi (biaya jasa mediator dan biaya pemanggilan para pihak), tempat penyelenggaraan mediasi, dan tata kelola mediasi di pengadilan.

Kemudian diatur juga mengenai mediator yang terdiri dari sertifikasi mediator dan akreditasi lembaga, tahapan tugas mediator serta pedoman untuk mengatur perilaku mediator. Terdapat pengaturan mengenai tahapan pramediasi yang meliputi kewajiban hakim pemeriksa perkara, kewajiban kuasa hukum, hak para pihak memilih mediator, batas waktu pemilihan mediator, pemanggilan para pihak, dan akibat hukum pihak tidak beriktikad baik. Selanjutnya mengenai tahapan proses mediasi yang terdiri dari penyerahan resume perkara dan jangka waktu proses mediasi, ruang lingkup materi pertemuan mediasi, keterlibatan ahli dan tokoh masyarakat, mediasi ketika telah mencapai kesepakatan, kesepakatan perdamaian sebagian serta mediasi tidak berhasil atau tidak dapat dilaksanakan. Terdapat pengaturan terkait perdamaian sukarela yang terdiri dari perdamaian sukarela pada tahap pemeriksaan perkara dan perdamaian sukarela pada tingkat upaya hukum banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Ditegaskan pula mengenai keterpisahan mediasi dari litigasi dan perdamaian di luar pengadilan

²⁰ Indonesia, *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No, 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076.

5. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Dalam bidang kesehatan, mediasi telah diatur secara tegas dalam Pasal 29 UU Kesehatan yang menyatakan bahwa: 21

“Dalam hal tenaga kesehatan diduga melakukan kelalaian dalam menjalankan profesinya, kelalaian tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui mediasi.”

Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa mediasi dilakukan bila timbul sengketa antara tenaga kesehatan pemberi pelayanan kesehatan dengan pasien sebagai penerima pelayanan kesehatan. Mediasi dilakukan bertujuan untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan oleh mediator yang disepakati oleh para pihak. Kata ‘harus’ dalam pasal tersebut menunjukkan bahwa proses mediasi wajib untuk dilakukan dalam hal sengketa kesehatan. Tujuan dari keharusan ini adalah dalam rangka mencapai kepastian hukum.²²

C. Kelebihan dan Kekurangan Mediasi

Alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan mekanisme mediasi merupakan cara yang sudah lama dipakai untuk menyelesaikan sengketa pada berbagai macam kasus, seperti bisnis, lingkungan hidup, perburuhan, pertahanan, perumahan, maupun kesehatan dan sebagainya yang merupakan cerminan dari tuntutan masyarakat atas penyelesaian sengketa yang cepat, efektif dan efisien.²³ Masyarakat Indonesia memiliki sebuah kebiasaan dalam sistem adat yang mana menyelesaikan sebuah konflik maupun sengketa dengan mekanisme musyawarah mufakat melalui sebuah forum tradisional, sehingga dapat menyelesaikan perselisihan sekaligus memulihkan persaudaraan dan silaturahmi, atau dikenal dengan istilah “*Win Win Solution*.”²⁴

Adanya konsep *Win Win Solution* ini merupakan karakteristik utama serta kelebihan yang paling menonjol dari mekanisme penyelesaian sengketa melalui Mediasi. Kesepakatan yang dihasilkan dari mediasi memang menuju pada arah *Win Win Solution* karena kesepakatan lahir dari keputusan bersama yang dapat diterima baik oleh masing-masing pihak serta adanya sifat kerahasiaan proses mediasi karena pada dasarnya proses dan hasil kesepakatan mediasi tidak wajib untuk dibuka untuk umum dan dipublikasikan.²⁵ Selain

21 Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, UU No. 30 Tahun 1999, LN No. 36 Tahun 2009 LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 29.

22 Wahyu Andrianto, “Mediasi Sebagai Penyelesaian Sengketa Kesehatan, Sebuah Keniscayaan”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt606d5a8455070/mediasi-sebagai-penyelesaian-sengketa-kesehatan--sebuah-keniscayaan?page=all> diakses 26 September 2021.

23 Bambang Sutiyoso, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta: Gama Media, 2008), hlm. 56.

24 Rika Lestari, “Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan Di Luar Pengadilan di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, No. 2, hlm. 217.

25 Rachmadi Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003) hlm. 2.

itu, penyelesaian sengketa melalui mekanisme mediasi cenderung tidak mengeluarkan banyak biaya atau lebih murah, proses yang praktis, dan relatif tidak formal dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan, sehingga penyelesaian sengketa melalui mekanisme Mediasi seringkali menjadi alternatif pilihan untuk banyak pihak yang sedang menghadapi suatu sengketa.²⁶

D. Urgensi Penyelesaian Sengketa Kesehatan Melalui Mediasi

Dalam praktiknya, sengketa kesehatan memiliki karakteristik-karakteristik khusus yang membedakan dengan kasus-kasus sengketa pada bidang lainnya. Sengketa kesehatan timbul antara pemberi pelayanan kesehatan dengan penerima pelayanan kesehatan.²⁷ Pemberi pelayanan kesehatan yang dimaksud merujuk kepada Tenaga Kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU Tenaga Kesehatan) dan Tenaga Medis berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU Praktik Kedokteran). Sedangkan, penerima pelayanan kesehatan yang dimaksud merujuk pada setiap orang yang disebut pasien.

Sengketa kesehatan mempunyai karakter yang berbeda dengan sengketa lainnya, hal ini dikarenakan sengketa dalam pelayanan kesehatan tidak hanya berdampak pada individu sebagai subjek hukum saja, tetapi juga profesi yang diemban dan atau lembaganya. Karakter dari profesi dan lembaga akan sangat dirugikan bila proses penyelesaian sengketa kesehatan dilakukan bersifat terbuka melalui proses litigasi, sifat terbuka akan memberikan peluang terhadap terjadinya pembunuhan karakter dari profesi yang diembannya. Mediasi merupakan pendekatan non litigasi dalam penyelesaian sengketa yang diakui oleh hukum positif di Indonesia, musyawarah untuk mufakat dengan bantuan mediator dapat ditempuh melalui pendekatan kekeluargaan, prinsip kemanusiaan, keadilan dan dalam rangka menjaga hubungan baik untuk mengakhiri sengketa yang ada.²⁸ Mediasi kesehatan sebagai komplementer dari proses litigasi akan sangat membantu lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa yang ada, sehingga tidak terjadi penumpukan perkara di lembaga peradilan.²⁹

III. KESIMPULAN

Konsep mediasi telah dikenal sejak jaman penjajahan Belanda yang tertuang dalam HIR dan RGb. Terdapat perma yang secara *lex specialis*

²⁶ Rika Lestari, “*Perbandingan Hukum ...*”, hlm. 220.

²⁷ Wahyu Andrianto, “Mediasi Sebagai Penyelesaian Sengketa Kesehatan, Sebuah Keniscayaan”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt606d5a8455070/mediasi-sebagai-penyelesaian-sengketa-kesehatan--sebuah-keniscayaan?page=all> diakses 26 September 2021.

²⁸ Ilma Navarinda Amna, “Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Medik di Indonesia”, Skripsi Universitas Indonesia, 2018, hlm. 6-9.

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, UU No, 30 Tahun 1999, Ps. 29.

mengatur mengenai prosedur mediasi di pengasilan, yakni Perma No. 1 Tahun 2016. Mediasi dalam bidang kesehatan diwajibkan sebagaimana terkandung dalam Pasal 29 UU Kesehatan. Sengketa kesehatan yang terus dinamis dan kompleks mendorong para pihak yang bersengketa untuk menghindari jalur litigasi karena proses yang berbelit, sehingga memilih mediasi sebagai mekanisme penyelesaian sengketa kesehatan. Dengan adanya sifat kerahasiaan dalam mediasi menjadi kunci utama dalam proses penyelesaian sengketa kesehatan, memberikan perlindungan terhadap individu maupun Lembaga yang sedang bersengketa sehingga terhindar dari pencemaran nama baik dan jatuhnya kepercayaan terhadap profesi atau lembaga tersebut. Konsep *win-win solution* dalam mediasi merupakan hal yang sangat mempengaruhi para pihak memilih mediasi sebagai pilihan yang tepat untuk menyelesaikan sengketa diantaranya.

Daftar Pustaka

Buku

- Isfandyarie, Anny. *Tanggung Jawab Hukum dan Sanksi bagi Dokter Buku 1*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2006.
- Mahkamah Agung RI. *Laporan Penelitian Alternative Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa Alternatif) dan Court Connected Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa Yang Terkait Dengan Pengadilan)*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2000.
- Rahmadi, Takdir. *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Sudiarto, H dan Zaeni Asyhadie. *Mengenal Arbitrase*. Jakarta: Raja Grafindopersada, 2004.
- Sutiyoso, Bambang, *Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Yogyakarta: Gama Media, 2008.
- Usman, Rachmadi. *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Artikel

- Afandi, Dedi, "Mediasi: Alternatif Penyelesaian Sengketa Medis, *Majalah Kedokteran Indonesia*, Vol. 59. No. 5. (Mei 2009).
- Hartiningsih, Retno Harjanti, "Pola Hubungan Hukum Antara Dokter dan Pasien". *Maksigama: Jurnal Ilmiah Hukum Universitas Wisnuwardhana Malang*, Vol. 14 No. 1 (Juli 2020). DOI: <https://doi.org/10.37303/maksigama.v14i1.88>
- Lestari, Rika. Perbandingan Hukum Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan dan Di Luar Pengadilan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*. Vol. 3. No. 2.

Peraturan

Herzien Indonesis Reglement.

Indonesia, Undang-Undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, UU No, 30 Tahun 1999, LN No. 138 Tahun 1999, TLN No. 3872, Ps. 1 angka 10.

Indonesia, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, UU No, 48 Tahun 2009, LN No. 157 Tahun 2009, TLN No. 5076.

Indonesia, Undang-Undang Kesehatan, UU No, 30 Tahun 1999, LN No. 36 Tahun 2009 LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 29.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Perma No. 1 Tahun 2016, BN No. 176 Tahun 2016.

Rechtsreglement Buitengewesten.

Internet

Andryandy, Tommi. “Diduga Mal Praktik, Taufik Hidayat Gugat RSUD Kabupaten Bekasi

Rp 2 Miliar”. <https://www.pikiran-rakyat.com/jawa-barat/pr-01317871/diduga-mal-praktik-taufik-hidayat-gugat-rsud-kabupaten-bekasi-rp-2-miliar> diakses 24 September 2021.

Andrianto, Wahyu. “Mediasi Sebagai Penyelesaian Sengketa Kesehatan, Sebuah Keniscayaan”. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt606d5a8455070/me-diasi-sebagai-penyelesaian-sengketa-kesehatan--sebuah-keniscayaan?page=all> diakses 26 September 2021.

Anonim. “Ultimatum Remedium: Antara Prinsip Moral dan Prinsip Hukum”. <https://www.ui.ac.id/ultimum-remedium-antara-prinsip-moral-dan-prinsip-hukum/> diakses 25 September 2021.

Ndeadmin. “Sengketa Medis”. <https://pendewal.com/sengketa-medis/> diakses 24 September 2021.

Widiyatno, Eko. “Keluarga Gugat RS Karena Pasien ‘Dicovidkan’”. <https://www.republika.co.id/berita/qlozcn409/keluarga-gugat-rs-karena-pasien-dicovidkan> diakses 25 September 2021.

Skripsi/Tesis/Disertasi

Amna, Ilma Navarinda. “Mediasi Dalam Penyelesaian Sengketa Medik di Indonesia”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Andrianto, Wahyu. “Malpraktik Medis di Rumah Sakit, Implikasi pada Tanggung Jawab Hukum dan Orientasi Bisnis Rumah Sakit”. Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

PENENTUAN TANTIEM BAGI DIREKSI/DEWAN KOMISARIS SEPENUHNYA TERGANTUNG PADA KEPUTUSAN RUPS

Binoto Nadapdap

E-mail: binotonadapdap@gmail.com atau binotonadapdap@gmail.com

Bagi Direksi dan/atau Dewan Komisaris (Dekom) PT, penghasilan yang diharapkan dari perusahaan selain gaji, antara lain adalah tunjangan transportasi, tunjangan kesehatan, asuransi, kredit card, biaya cuti dan tantiem. Semua penghasilan ini, kecuali biaya cuti dan tantiem, diperoleh oleh Direksi dan/atau Dekom secara tetap tiap bulan, sedangkan biaya cuti dan tantiem akan didapatkan sekali dalam satu tahun, setelah tahun buku berakhir atau pada saat cuti tahunan tiba. Direksi dan/atau Dekom Komisaris apakah akan mendapatkan tantiem atau tidak mendapatkan, tergantung pada kinerja perusahaan. Dalam hal perusahaan berhasil meraih untung, maka pada tempatnya apabila Direksi dan/atau Dekom dalam kalkulasinya akan mendapatkan tantiem atas kinerja mereka dalam satu tahun buku. Keberhasilan perusahaan meraih untung memungkinkan pemegang saham tergerak hatinya membagi keuntungan dengan pribadi yang menjalankan dan mengawasi perusahaan selama tahun buku. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah Direksi dan/atau Dewan Komisaris yang diberhentikan di tengah masa jabatan mempunyai dasar untuk menuntut tantiem kepada perusahaan?

Pandemi Covid-19 yang sudah berlangsung lebih dari 1 (satu) tahun ini serta belum dapat dipastikan kapan akan berakhir, membawa dampak yang begitu dashyat terhadap berbagai sudut kehidupan kita bersama tanpa terkecuali. Dalam dunia bisnis misalnya, kita dapat lihat, rasakan dan saksikan sendiri dampak buruk dari Covi-19 ini. Di media massa diberitakan bahwa maskapai penerbangan milik negara Republik Indonesia, Garuda Indonesia Airways (GIA) sedang mengalami persoalan arus kas yang cukup serius. Beban utang dari perusahaan pelat merah ini sudah sedemikian membubung tinggi. Utang dari BUMN di bidang aviasi ini sudah mencapai angka 70 (tujuh puluh) triliun Rupiah. Dengan kewajiban yang sedemikian besar, PT Garuda Indonesia menghadapi persoalan yang cukup serius. Nasib PT Garuda Indonesia Tbk (Persero) berada di ambang kebangkrutan. Kondisi keuangan maskapai *flag carrier* ini di tengah berdarah-darah.¹ Selain terjerat utang yang menggunung hingga 70 triliun rupiah, Persero Garuda juga menderita kerugian yang tidak sedikit karena Pandemi Covid-19. Dengan pendapatan sebesar 50 juta dolar AS per bulan, beban operasional Garuda Indonesia sekitar 150 juta dolar AS per bulan. Artinya, perusahaan merugi 100 juta dolar AS atau sekitar Rp 1.44 triliun (kurs Rp. 14.400 per dollar) per bulan.²

Salah seorang Komisaris PT Garuda Indonesia Airways Tbk mengemukakan bahwa sebelum dirinya diangkat sebagai Komisaris, beban utang dari perusahaan pelat merah ini sudah mencapai 20 (dua puluh) triliun Rupiah. Dengan adanya pandemi Covid-19, utang ini semakin bertambah

1 <https://money.kompas.com/read/2021/06/09/223600826/biang-kerok-rugi-garuda--sewa-pesawat-lebih-mahlm-dari-maskapai-lain?page=all> diakses tanggal 10 Juni 2021.

2 Kinerja BUMN, Restrukturisasi Utang Garuda Diperkuat dengan Efisiensi Operasional, *Harian Kompas*, 23 Juni 2021, hlm. 9.

terus. Melihat kondisi keuangan Garuda yang sudah sedemikian sulit ini, sebagai salah satu langkah untuk mengurangi beban Garuda, untuk itu Komisaris Garuda Peter F. Gontha dan Yenny Wahid meminta agar gaji mereka untuk sementara agar jangan dibayar dulu. Pembayaran gaji mereka akan dilaksanakan sampai diadakan RUPS berikutnya. Menyusul beban berat utang yang melilit PT Garuda Indonesia Tbk, Peter F Gontha, meminta gajinya tidak dibayarkan.³

I. BERTOLAK BELAKANG

Bila dalam cerita dari PT Garuda Indonesia Airways (GIA) Tbk di atas, karena kondisi keuangan yang sedemikian parah, salah seorang Komisaris mengambil inisiatif dengan cara menulis surat kepada manajemen perusahaan yang agar gajinya Komisaris tidak dibayar dulu sampai diadakan RUPS lebih lanjut. Cerita yang berbeda terjadi di salah satu PT yang bergerak menghimpun dana dari masyarakat.

Dalam perkara tersebut, PT bersangkutan menghadapi gugatan dari mantan Direksi dan Dewan Komisarisnya. Inti soal tuntutan dari mantan Direksi dan Dewan Komisaris adalah gugatan perbuatan melawan hukum karena Pemegang Saham tidak memberikan tantiem pada waktu mantan Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan oleh Pemegang Saham sebelum masa jabatan mereka berakhir. Mantan Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan lebih cepat dari jangka waktu yang diputuskan pada saat pengangkatan berdasarkan RUPS. Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan di tengah perjalanan. Tindakan dari Pemegang Saham yang tidak memberikan tantiem ini, tidak dapat diterima oleh mantan Direksi dan Dewan Komisaris. Karena mantan Direksi dan Dewan Komisaris tidak mendapatkan tantiem pada waktu diberhentikan, kemudian mereka menuntut hak atas tantiem ini melalui pengadilan negeri yang berwenang.

Alasan dari mantan Direksi dan Dewan Komisaris untuk mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum terhadap Perseroan Terbatas adalah oleh

³ <https://industri.kontan.co.id/news/keuangan-garuda-giaa-kritis-peter-f-gontha-minta-gajinya-sebagai-komisaris-distop> diakses tanggal 10 Juni 2021. Dalam suratnya yang ditujukan kepada Komisaris PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk dengan tembusan kepada Direktur Keuangan Garuda, Peter F. Gontha mengemukakan bahwa mengingat keadaan keuangan Garuda yang tambah lama bertambah kritis, kami sebagai anggota Dewan Komisaris yang sangat mengetahui penyebab-penyebab kejadian ini antara lain: 1. Tidak ada penghematan biaya operasional antara lain GHA; 2. Tidak adanya informasi mengenai cara dan negosiasi dengan lessor; 3. Tidak adanya evaluasi/perubahan penerbangan /route yang merugi; 4. Cash flow manajemen yang tidak dimengerti; 5. Keputusan yang diambil Kementerian BUMN secara sepihak tanpa koordinasi dan tanpa melibatkan Dewan Komisaris; 6. Saran komisaris yang oleh karenanya tidak diperlukan; 7. Aktivitas Komisaris yang oleh karenanya hanya 5-6 jam per/minggu. Maka kami mohon, demi “sedikit meringankan” beban perusahaan, untuk segera, mulai bulan Mei 2021, yang memang pembayarannya ditangguhkan, memberhentikan pembayaran honorarium bulanan kami sampai rapat pemegang saham mendatang, dimana diharapkan adanya keputusan yang jelas dan mungkin sebagai contoh bagi yang lain agar sadar kritisnya keadaan perusahaan.

karena pada saat mereka diberhentikan, mereka tidak mendapatkan tantiem dari perusahaan. Padahal selama ini, dalam hal Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan lebih cepat dari waktu yang disepakati pada waktu pengangkatan, mantan Direksi dan Dewan Komisaris selalu mendapatkan tantiem. Menurut mantan Direksi dan Dekom, di perusahaan mereka pernah menjabat, sudah beberapa kali terjadi pergantian Direksi dan Dewan Komisaris yang lebih cepat dari RUPS pada saat pengangkatan. Semua Direksi dan Dewan Komisaris yang diberhentikan lebih cepat ini, semuanya mendapat tantiem atau yang sejenis dengan itu. Kepada Direksi dan Dewan Komisaris yang diberhentikan di tengah perjalanan, semuanya mendapatkan tanda terimakasih dari pemegang saham. Paling tidak ada semacam ucapan terimakasih, berupa jabat tangan yang ada nilai rupiahnya. Soal besarnya penghargaan yang diterima oleh mantan Direksi dan Dewan Komisaris tidak selalu sama. Ada terjadi perbedaan antara Direksi yang satu dengan Direksi yang lain. Mengenai besarnya penghargaan kepada Direksi dan Dewan Komisaris adalah tergantung kepada pemegang saham. Namun yang dipersoalkan oleh mantan Direksi dan Dewan Komisaris bersangkutan adalah oleh karena mereka sama sekali tidak mendapatkan sama sekali atas apresiasi kerja mereka (Direksi dan Dewan Komisaris) selama mengurus PT. Singkatnya mantan Direksi dan Dewan Komisaris menuntut kepada pemegang saham agar mereka mendapatkan tantiem atau penghargaan atas pemberhentian mereka selaku Direksi dan Dewan Komisaris PT di tengah perjalanan. Selanjutnya para mantan Direksi dan Dewan Komisaris yang diberhentikan lebih cepat dari masa jabatan itu mengemukakan alasan bahwa oleh karena dalam beberapa kali pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris senantiasa ada tantiem atau penghargaan, maka putusan RUPS terdahulu tentu menjadi pedoman bagi RUPS dalam mengambil putusan. Menurut mantan Direksi dan Dewan Komisaris, keputusan RUPS terdahulu menjadi semacam preseden terhadap putusan berikutnya pada saat RUPS memberhentikan diri mereka selaku Direksi dan Dewan Komisaris.

II. PENGGUNAAN LABA BERSIH

Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) mempunyai hak yang tidak diberikan baik kepada Direksi maupun Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan oleh Undang-undang PT dan/atau anggaran dasar perseroan. Menurut ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU No. 4- tahun 2007 salah satu hak dari RUPS adalah Memutuskan penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan.

Tercapainya keuntungan oleh perusahaan merupakan hal yang diharapkan oleh pemegang saham. Dengan berhasilnya PT mendapatkan keuntungan dalam satu tahun buku, bagi pemegang saham keuntungan tersebut merupakan kabar yang menyenangkan. Ketika perusahaan mendapatkan keuntungan, bagi pemegang saham dari segi tertentu, paling tidak perlu menyuntik dana buat keperluan kegiatan perusahaan. Keuntungan yang

diperoleh akan dapat dipergunakan sebagai dana tambahan apabila perusahaan membutuhkan biaya untuk sejumlah keperluan. Dalam hal ini, keuntungan yang diperoleh perusahaan, RUPS dapat mengalokasikannya untuk keperluan perusahaan itu sendiri, apakah itu untuk memperluas luas lahan, menambah alat-alat kantor, memperbaiki gedung, menyumbangkan kepada masyarakat sekitar (CSR), menjadi pemegang saham di perusahaan dan lain sebagainya.

Salah satu hak dari pemegang saham dalam keadaan di mana PT mendapatkan untung adalah mendapatkan dividen. Perusahaan dapat membeagikan dividen kepada Direksi apabila perusahaan mendapatkan saldo laba yang positif. Persyaratan mendapatkan saldo laba yang positif ini dapat diibaratkan sebagai daging empuk yang siapa untuk dipotong-potong oleh yang berhak. Yang dapat diiris oleh pemegang saham adalah apabila daging tersebut sudah tersaji di pelupuk mata. Kalau tidak ada daging, maka memotong tulang itu terasa sakit. Jadi, untung dapat diibaratkan seperti daging yang siap dibagikan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkannya dengan syarat dan kesepakatan tertentu.

Perlu diingat bahwa pembagian keuntungan dari perusahaan tidak secara otomatis beralih atau dapat dinikmati oleh pemegang saham. Ketika perusahaan mendapatkan laba bersih dalam satu tahun buku, hal itu tidak berarti secara serta merta beralih ke rekening pemegang saham. Perihal penggunaan keuntungan perusahaan akan ditentukan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Terhadap keuntungan perusahaan, RUPS bisa jadi memutuskan untuk membaginya langsung kepada setiap pemegang. Untung dari perusahaan langsung dibagikan kepada setiap pemegang saham begitu RUPS ditutup. Dalam hal ini, para pemegang saham sepakat untuk memutuskan pembagian keuntungan perusahaan tidak dialokasikan untuk keperluan lain, akan tetapi adalah diberikan kepada pemegang saham. Dalam hal ini, ada pembagian dividen kepada setiap pemegang saham sesuai dengan porsi dari saham yang dimiliki oleh setiap pemegang saham.

Pada kondisi lain, bisa juga terjadi bahwa keuntungan perusahaan tidak serta merta dibagikan kepada pemegang saham. Perihal penggunaan untung dari perusahaan masih tunduk kepada mekanisme tertentu, yaitu diputuskan melalui RUPS. Soal pembagian untung tergantung dari keputusan RUPS. Keputusan RUPS sendiri mengenai pengalokasian atau pembagian untung tidak selalu sama dari waktu ke waktu. Tidak setiap pemegang saham bersatu kata dan pendirian mengenai pembagian yang diraih oleh perusahaan. Bisa saja di antara sesama pemegang saham mempunyai kepentingan yang berbeda mengenai pembagian keuntungan yang berhasil diraup oleh perusahaan.

Dalam hal ini, bisa terjadi bahwa laba perusahaan tidak dibagikan kepada pemegang saham. Pembagian dividen tidak dibagikan setelah RUPS ditutup. Dividen diperuntukkan untuk kebutuhan lain yang juga penting bagi kelangsungan dan/atau perluasan aktivitas perusahaan. Misalnya, akses atau

jalan ke lokasi perusahaan di mana perusahaan beroperasi atau mempunyai kantor pusat sudah sedemikian parah. Jalan yang berlobang dan rusak parah menjadikan arus mobil atau truk yang keluar masuk perusahaan mengalami kesulitan. Dengan kondisi jalan yang buruk menjadikan arus masuk barang dari dan ke perusahaan menjadi terhambat. Fasilitas jalan raya ke lokasi perusahaan menjadikan waktu yang dibutuhkan bagi keluar masuk ke perusahaan agak sulit diprediksikan. Kalau jalan yang rusak dibiarkan begitu saja terus tanpa ada upaya perbaikan akan menimbulkan beban tambahan atas aktivitas perusahaan. Arus keluar masuk kendaraan ke pabrik menjadi terganggu. Arus keluar masuk yang terhambat ini pada ujungnya akan menjadikan pengangkutan bahan produksi dan distribusi hasil produksi menjadi terlambat. Karena itu, demi untuk kepentingan perusahaan jalan sudah sedemikian rusak parah, perlu segera diperbaiki sendiri oleh perusahaan dari keuntungan yang didapat. Pilihan yang paling rasional untuk alokasi keuntungan perusahaan adalah memperbaiki akses jalan keluar masuk ke lokasi perusahaan beroperasi yang sudah sedemikian parah rusaknya.

Memang untuk mengatasi kerusakan akses jalan ke lokasi perusahaan, terbuka kemungkinan untuk mengajukan permohonan pembangunan jalan kepada pemerintah setempat (Pemda). Sesuai dengan sistem yang berlaku mengenai pengusulan proyek melalui RAPBD dilaksanakan hanya satu kali satu tahun. Bisa saja dianggarkan mengenai perbaikan jalan ke lokasi perusahaan melalui RAPBD. Namun terhadap usulan perbaikan jalan ini perlu dicatat, bahwa usulan bisa saja nanti akan disetujui atau bisa saja tidak disetujui.

Mengajukan permintaan perbaikan jalan melalui Pemda, tidak mudah untuk menentukan kepastian apakah akan disetujui atau tidak disetujui. Paling tidak perlu waktu yang lebih lama menunggu pembahasan RAPBD. Itupun nantinya belum pasti disetujui oleh DPRD. Pembangunan atau perbaikan akses jalan ke lokasi perusahaan bisa dikabulkan dan bisa juga sebaliknya tidak dikabulkan. Oleh karena itu, daripada mengharapkan perbaikan jalan yang belum jelas ceritanya, adalah lebih baik apabila para pemegang saham yang mengambil inisiatif untuk mengatasi persoalan perbaikan jalan akses menuju lokasi perusahaan dengan mempergunakan dana perusahaan sendiri, yaitu berupa keuntungan perusahaan. Demi untuk mengatasi hambatan yang dialami oleh perusahaan selama ini, keuntungan kemudian yang didapat kemudian dialokasikan untuk memperbaiki jalan yang sudah rusak. Alokasi keuntungan perusahaan untuk membangun jalan, nantinya bisa ditempatkan dalam pos pengeluaran atau menjadi semacam Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR). Pengalokasian untung perusahaan ini bisa diperhitungkan nantinya dengan beban pajak misalnya.

Selain itu, bisa juga terjadi bahwa keuntungan perusahaan tidak dibagikan kepada pemegang saham karena dipergunakan untuk keperluan internal perusahaan. Dalam hal ini misalnya bisa terjadi bahwa tanah di mana lokasi perusahaan berlokasi sudah tidak memadai lagi untuk menampung

kegiatan perusahaan yang semakin tumbuh dan berkembang. Pada saat awal perusahaan didirikan, tanah milik atau tanah yang disewa oleh perusahaan masih memadai untuk menampung seluruh kegiatan perusahaan. Namun seiring dengan perkembangan perusahaan, lahan milik perusahaan tidak lagi memadai. Lahan yang tersedia sudah terasa semakin sesak. Karena perusahaan sudah mengalami perkembangan yang sedemikian rupa, maka perlu ada pembelian lahan yang lebih luas. Perlu perluasan lahan untuk menampung aktivitas perusahaan yang semakin bertumbuh. Kebetulan ada tanah di dekat lokasi perusahaan yang hendak dijual oleh pemiliknya. Harganya boleh dikatakan tergolong tidak begitu mahal. Jika dibuat kalkulasi bahwa keuntungan perusahaan masih cukup untuk membeli lahan yang dibutuhkan bagi aktivitas perusahaan. Dilihat dari kondisi obyektif perusahaan, yaitu adanya kebutuhan mengenai perluasan lahan, maka untuk itu pemegang saham memutuskan melalui RUPS bahwa untung perusahaan tidak dibagikan kepada pemegang saham, akan tetapi dialokasikan untuk pembelian, akan tetapi untuk membeli lahan.

Di sisi lain, seiring dengan upaya pemerintah untuk mengkaitkan dunia industri dengan penelitian kampus, bisa juga terbuka kemungkinan bahwa keuntungan perusahaan tidak dibagikan kepada pemegang saham, akan tetapi diputuskan untuk mendukung kegiatan penelitian di perguruan tinggi. Selama ini, salah satu kendala yang dihadapi oleh perguruan tinggi dalam melaksanakan penelitian adalah soal minimnya dana yang tersedia. Sejumlah penelitian di perguruan tinggi tidak dapat dilaksanakan karena tidak tersedianya dana yang cukup untuk menunjang penelitian. Proposal penelitian yang sudah dipersiapkan cukup lama, namun karena tidak mendapatkan sokongan dana, akhirnya berubah menjadi sebagai dokumen yang indah saja. Proposal pada akhirnya tidak dapat dieksekusi oleh peneliti dari kampus.

Di satu sisi terhadap penelitian dari perguruan tinggi, perusahaan atau perseroan terbatas berkepentingan terhadap hasil penelitian tersebut. Di sini ada saling ketergantungan antara perusahaan dengan perguruan tinggi. Ada pihak yang membutuhkan hasil penelitian di satu sisi dan di sisi lain ada pihak yang membutuhkan untuk melakukan penelitian. Di sini dibutuhkan sinergi antara dua entitas yang berbeda. Dengan adanya alokasi keuntungan perusahaan untuk mendukung penelitian di kampus, diharapkan bahwa penelitian tersebut akan dapat dipergunakan oleh dunia industri dalam kegiatan usaha. Pengembangan suatu produk memang bisa saja dilaksanakan sendiri oleh perusahaan. Cara ini sudah sering ditempuh oleh sejumlah perusahaan yang tergolong besar. Artinya hasil penelitian dan pengembangan di lingkungan perusahaan sudah berjalan dengan baik. Akan tetapi di sisi lain, soal adanya kolaborasi antara perguruan tinggi dengan perusahaan untuk menjalin kerjasama penelitian juga sudah lazim terjadi. Dari sisi perusahaan, hasil penelitian perguruan tinggi yang didanai oleh perusahaan, suatu saat diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik kepada perusahaan atau pemegang saham. Pengalihan keuntungan perusahaan yang tidak langsung

dinikmati oleh pemegang saham pada saat memberikan bantuan ke perguruan tinggi, akan tetapi pada masa yang akan datang

Perihal penggunaan keuntungan perusahaan, apakah itu akan dibagi langsung kepada pemegang saham dalam bentuk dividen, dipergunakan sebagai CSR, dipergunakan untuk keperluan pengembangan perusahaan atau untuk keperluan yang lain, semuanya ditentukan melalui RUPS. Pengambilan keputusan mengenai penggunaan atau peruntukan untung perusahaan bisa dicapai dengan suara bulat akan tetapi bisa juga diambil berdasarkan voting. Jadi apakah keuntungan perusahaan langsung dinikmati oleh pemegang saham atau diperuntukkan untuk keperluan lain, semuanya dikembalikan kepada keputusan RUPS.

Perihal penggunaan keuntungan perusahaan, di antara pemegang saham bisa juga terjadi perbedaan. Yaitu sesama pemegang saham berbeda kubu dan kepentingan mengenai alokasi keuntungan yang diraup oleh perusahaan dalam satu tahun buku. Ada pemegang saham yang menginginkan keuntungan langsung dibagi di satu sisi, dan di sisi lain ada juga pemegang saham yang menginginkan agar keuntungan perusahaan tidak dibagi, ditahan dulu sementara waktu. Hak atas dividen dalam hukum Indonesia dapat dibagikan apabila disetujui oleh RUPS yang terkadang dikendalikan oleh *shareholder* (pemegang saham) mayoritas.⁴ Perbedaan kepentingan mengenai alokasi keuntungan perusahaan ada juga yang harus diselesaikan melalui gugatan di pengadilan. Salah satunya adalah apa yang terjadi di salah satu perusahaan besar industri mobil. Dalam perkara antara Dodge v. Ford Motor Co misalnya, terjadi perselisihan di antara 2 (dua) kubu pemegang saham. Pemegang saham tertentu tidak menginginkan pembagian keuntungan, sementara itu di sisi lain ada juga pemegang saham yang menginginkan agar untung perusahaan dibagikan. Dodge memohon ke pengadilan agar keuntungan perusahaan dibagikan pemegang saham, termasuk pemegang saham minoritas. Dalam perkara ini, pengadilan mengabulkan permohonan Dodge mengenai pembagian keuntungan kepada pemegang saham.⁵

Dalam hal perusahaan mengalami kerugian tidak ada pembicaraan mengenai pembagian dividen. Ketika perusahaan tidak mendapatkan untung sama sekali, maka tidak ada keuntungan yang dapat dibagi. Dalam sebuah tubuh, keuntungan itu dapat diibaratkan seperti daging. Yang enak diiris itu adalah daging lebih. Dalam hal ada daging yang tersedia, maka daging itu bisa diiris. Akan tetapi ketika perusahaan mengalami kerugian, maka tidak ada yang dapat diiris.

Dalam hal perusahaan mengalami kerugian, perusahaan tidak mempunyai kemampuan untuk membayar operasional, misalnya untuk

4 Prayoko, Robert, *Doktrin Business Judgment Rule: Aplikasinya Dalam Hukum Perusahaan Modern*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015), hlm. 138.

5 Grant M Hayden and Matthew T. Bodie, "One Share, One Vote and The False Promise of Shareholder Homogeneity" dalam *Cordozo Law Review*, Vol. 30 No. 2, 2008, hlm. 480.

membayar gaji karyawan atau membayar sewa kantor. Performa perusahaan yang buruk menjadikan likuiditas perusahaan menjadi tidak cair. Ada sejumlah kewajiban yang tidak dapat dilunasi secara tepat waktu. Tagihan dari kreditor tidak dapat dilunasi dan mungkin juga tidak mampu untuk dicicil. Singkatnya perusahaan mengalami kesulitan dalam memenuhi hak dan kewajiban kepada pihak yang berkepentingan. Untuk mengatasi kesulitan keuangan ini, apabila perusahaan masih diharapkan dapat berjalan terus, maka untuk itu dari pemegang saham dituntut adanya kesediaan untuk menyuntik dana segar kepada perusahaan, baik itu dengan cara memberikan pinjaman kepada perusahaan, menaikkan modal dasar dan kemudian menawarkan saham kepada pemegang saham yang baru. Dengan masuknya pemegang saham yang baru, perusahaan mendapatkan dana segar sebagai medium untuk menjalankan roda perusahaan.

III. TANTIEM BUKAN HAK DARI DIREKSI DAN DEWAN KOMISARIS

Kembali kepada tuntutan dari mantan Direksi dan Dewan Komisaris yang dalam tuntutan mengklaim tantiem sebagai hak, untuk menjawab tuntutan tersebut perlu dikembalikan kepada ketentuan dalam UU PT yang mengatur tentang penggunaan laba dari perusahaan. Pertanyaannya adalah apakah tantiem merupakan hak Direksi dan Dewan Komisaris atau merupakan hak dari RUPS?.

Pasal 71 ayat (1) UU No. 40 tahun 2007 menentukan bahwa penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1) diputuskan oleh RUPS. Rumusan dalam UU PT ini jelas menentukan bahwa organ di dalam PT yang berwenang untuk menentukan soal peruntukan atau pengalokasian untung dari perusahaan hanyalah RUPS. Tidak ada organ di dalam PT atau di luar PT yang berhak untuk menentukan soal pembagian untung dari perusahaan. Dengan rumusan dari UU yang sedemikian rupa, tidak ada instansi lain berhak untuk mengintervensi pemegang saham mengenai pengalokasian untung dari perusahaan. RUPS adalah satu-satunya organ atau forum PT yang berhak menentukan soal mau diapakan untung yang diperoleh perusahaan. Semua kata penentunya ada di tangan RUPS.

Pengambilan suara dalam RUPS mengenai penggunaan keuntungan perusahaan, apakah akan diberikan diberikan dalam bentuk dividen atau akan dialokasikan untuk keperluan yang lain adalah dikembalikan kepada keputusan RUPS. Menurut ketentuan dalam Pasal 87 UU Nomor 40 Tahun 2007 bahwa Keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Keputusan dengan suara bulat ini adalah keputusan yang diharapkan. Dalam hal RUPS dapat mengambil keputusan dengan mufakat, itu artinya para pemegang saham tidak mempunyai sudut pandang atau kepentingan yang berbeda mengenai alokasi keuntungan perusahaan. Namun keputusan dengan mufakat tidak selalu dapat tercapai. Dalam hal keputusan berdasarkan

musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, maka keputusan cara untuk mengambil keputusan dengan cara voting. Keputusan RUPS adalah sah jika disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu per dua) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali Undang-Undang dan/atau anggaran dasar menentukan bahwa keputusan adalah sah jika disetujui oleh jumlah suara setuju yang lebih besar.

Maksud dengan musyawarah untuk mufakat disini adalah hasil kesepakatan yang disetujui oleh pemegang saham yang hadir atau diwakili dalam RUPS. Sedangkan yang dimaksud dengan disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian adalah bahwa usul dalam mata acara rapat harus disetujui lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah suara yang dikeluarkan. Jika terdapat 3 (tiga) usul atau calon dan tidak ada yang memperoleh suara lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian, pemungutan suara atas 2 (dua) usul atau calon yang mendapatkan suara terbanyak harus diulang sehingga salah satu usul atau calon mendapatkan suara lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) bagian.

Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dibagikan kepada pemegang saham sebagai dividen, kecuali ditentukan lain dalam RUPS. Dividen adalah bagian laba atau pendapatan perusahaan yang besarnya ditetapkan oleh Direksi serta disahkan oleh rapat umum pemegang saham untuk dibagikan kepada para pemegang saham. Dividen hanya boleh dibagikan apabila Perseroan mempunyai saldo laba yang positif. Tanpa ada saldo laba yang positif yang diperoleh oleh Perseroan Terbatas, apakah itu tahun buku yang sudah berlalu atau untuk tahun buku yang sedang berjalan tidak akan ada pembagian dividen terhadap para pemegang saham.

Soal pembagian dividen selalu menarik di depan mata para pemegang saham. Pada saat Perseroan Terbatas dalam satu tahun buku atau lebih berhasil memperoleh laba bersih, hal itu tidak secara otomatis bahwa seluruh laba bersih tersebut serta merta dinikmati oleh setiap pemegang saham begitu RUPS ditutup. Perihal penggunaan laba bersih yang diperoleh Perseroan Terbatas, masih harus diputuskan melalui rapat umum pemegang saham. Mungkin atau bisa saja terjadi bahwa para pemegang saham dengan sura bulat sepakat bahwa keuntungan bersih Perseroan Terbatas akan dibagi seluruhnya kepada para pemegang saham. Sebaliknya bisa juga terjadi, bahwa di antara para pemegang saham timbul perbedaan mengenai persentase dan alokasi keuntungan bersih yang diperoleh Perseroan Terbatas. Terhadap pembagian dividen bisa juga penyelesaiannya harus lewat Pengadilan.

Pada prinsipnya dividen perusahaan adalah hak dari pemegang saham. Apakah dividen sepenuhnya dinikmati oleh pemegang saham atau akan mereka berikan kepada pihak lain, hal tersebut sepenuhnya tergantung pada pilihan pemegang saham. Dengan kata lain, Direksi, Dewan Komisaris dan/atau karyawan atau *stakeholder* tidak berhak memaksa pemegang saham untuk mengalokasikan dividen perusahaan. Hanya Rapat Umum Pemegang Saham satu-satunya organ dalam Perseroan Terbatas yang berhak menentukan soal bagaimana serta berapa bagian dari dividen yang diperoleh Perseroan

Terbatas akan dibagikan kepada Direksi, Dewan Komisaris dan/atau karyawan, jika pemegang saham tergerak hatinya.

Salah satu pokok soal ketika Perseroan Terbatas memperoleh laba bersih yang dinyatakan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan adalah perihal atau soal bagaimana pembagian atau pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Perseroan Terbatas. Pemberian tantiem dan bonus yang dikaitkan dengan kinerja Perseroan telah dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya. Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dibagikan kepada pemegang saham sebagai dividen, kecuali ditentukan lain dalam RUPS.

Jika merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa arti dari tantiem adalah bagian keuntungan perusahaan yang dihadiahkan kepada karyawan. Menurut kamus ini bahwa yang berhak untuk mendapatkan tantiem hanyalah karyawan atau pekerja. Sedangkan menurut surat Sekretaris Kementerian BUMN No S-326/S.MBU/2002 tanggal 3 Mei 2002, tantiem diartikan sebagai penghargaan yang diberikan kepada direksi, komisaris dan sekretaris komisaris BUMN persero setiap tahun apabila memperoleh laba yang diputuskan dalam RUPS. Berdasarkan kedua rujukan ini bahwa yang berhak untuk mendapatkan tantiem bukan karyawan akan tetapi adalah juga Direksi, Komisaris dan sekretaris komisaris BUMN. Namun yang menjadi pertanyaan adalah bahwa belum ada rujukan mengenai batasan tantiem yang harus dibagikan kepada manajemen, direksi dan komisaris. Berapa maksimal jumlah tantiem yang boleh dibagikan kepada direksi dan manajemen. Untuk pertanyaan ini, tidak ada standar atau ketentuan yang baku, baik di perusahaan murni swasta ataupun di BUMN. Dulu sebetulnya telah pernah diajukan suatu formula mengatur rasio pembagian keuntungan yang diraih oleh suatu industri di Indonesia, yakni 40% untuk pengusaha (pemilik), 30% untuk reinvestasi dan 30% harus dikembalikan untuk kesejahteraan buruh. Pada waktu usul ini diajukan terjadi perdebatan yang cukup panjang mengenai porsi keuntungan yang didapat oleh suatu industri. Pada saat itu pengusaha mengajukan formula yang agak berbeda yakni 40% keuntungan bersih untuk pengusaha, 45% untuk reinvestasi dan 15% untuk buruh. Hingga sekarang, formula pembagian dividen (laba bersih) ini belum ada kesepahaman di antara Pemegang Saham, Direksi, Komisaris dan/atau karyawan Perseroan Terbatas.⁶

Oleh karena pembagian tantiem didasarkan pada hitungan satu tahu buku perusahaan, yaitu diputuskan pada saat RUPS Tahunan, sedangkan dalam kasus di atas Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan di tengah perjalanan, oleh karena itu, pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris tersebut tidak berkaitan dengan hitungan-hitungan tantiem. Dilihat dari aktivitas perseroan, pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris belum dapat diputuskan karena RUPS pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris adalah

⁶ Binoto Nadapdap, *Kubu Buku: Dari Resensi ke Resensi*, (Yogyakarta: K-Media, 2015), hlm. 19-20.

RUPS luar biasa, bukan RUPS Tahunan. Padahal penentuan apakah perusahaan mempunyai saldo laba positif adalah berdasarkan kegiatan tahunan. Pada saat Direksi dan Dewan Komisaris diberhentikan melalui RUPS Luar Biasa, maka pada saat itu belum ada perhitungan laba saldo positif selama satu tahun.

Dengan kata lain hendak dikatakan bahwa tuntutan dari Direksi dan Dewan Komisaris yang menuntut agar perusahaan memberikan tantiem ketika mereka diberhentikan di tengah perjalanan adalah permintaan yang berlebihan. Namun dalam hal pemegang saham pada saat memberhentikan Direksi dan Dewan Komisaris sebelum waktunya, apakah akan memberikan uang tanda pisah atau terimakasih, sepenuhnya tergantung kepada niat baik dari pemegang saham. Memang tidak dilarang apabila pada saat RUPS memberhentikan Direksi dan Dewan Komisaris di tengah perjalanan, dengan berbagai pertimbangan, pemegang saham diperbolehkan untuk memberikan tanda terima kasih kepada pengurus perusahaan yang menurut perhitungan pemegang saham bahwa Direksi dan Dewan Komisaris telah memberikan kontribusi yang tidak sedikit terhadap kemajuan perusahaan selama mereka menjabat. Semua terserah kepada kemurahan hati dari pemegang saham semata.

V. TIDAK ADA ASAS PRESEDEN MENGENAI KEPUTUSAN RUPS

Neraca suatu perusahaan tidak selalu bersifat stabil. Ada masa pasang surut di dalam aktivitas perusahaan. Untuk masa waktu tertentu bisa saja atau mungkin terjadi bahwa perusahaan mengalami kesulitan yang berkepanjangan. Sekedar untuk mencapai titik *break even point* (kembali modal) sangat sulit diraih. Perusahaan dihadapkan dengan kondisi sulit dan berlangsung dalam tempo lama. Perusahaan rugi terus menerus secara berkepanjangan. Nafas untuk bertahan sudah sangat tipis. Tabung oksigen persediaan sudah berada dalam titik kronis. Singkatnya, perusahaan berada pada siklus aktivitas yang morat marit.

Sebagai contoh dapat dikemukakan adalah apa yang terjadi sekarang. Dengan adanya pandemi yang bersifat lintas benua agaknya perusahaan sangat tidak realistik apabila mengharapkan akan mendapatkan untung besar. Dalam suasana yang sulit, jika perusahaan bisa bertahan hidup sudah suatu hal yang patut disyukuri. Kondisi perekonomian yang sedemikian parah menjadikan perusahaan melakukan sejumlah pengetatan, baik itu dengan menghentikan sebagian kapasitas produksi, mengurangi karyawan, memanggil karyawan masuk bekerja berdasarkan orderan, pensiun dini, mem-PHK karyawan sampai dengan menutup dan/atau melikuidasi perusahaan.

Di sisi lain, bisa juga terjadi bahwa perusahaan setelah bertarung dalam suasana sulit selama bertahun-tahun kemudian berhasil keluar dari lubang jarum. Upaya terus menerus yang ditempuh oleh manajemen menjadikan perusahaan mulai menemukan paket yang pas terhadap kegiatan usaha. Perusahaan mulai mendapatkan orderan yang bagus. Perusahaan

mendapat sejumlah pekerjaan dari mitra lama atau mitra baru. Permintaan dari sejumlah konsumen atau mitra menjadikan perusahaan mampu meraih untung. Kerja keras menghadapi kesulitan sudah berbuah manis. Jika pada masa lalu yang terjadi adalah masa sulit yang menyesak dada, sekarang sudah berubah, perusahaan sudah dapat bernafas dengan lega dan panjang. Perusahaan sudah mendapatkan untung yang lumayan besar.

Fluktasi kegiatan perusahaan yang kadang naik dan kadang turun tersebut tentu berpengaruh terhadap keputusan dari pemegang saham. Dalam hal perusahaan mengalami kerugian tentu tidak realistis untuk memberikan tantiem kepada Direksi dan Dewan Komisaris. Ketika perusahaan mengalami kerugian tidak ada daging yang dapat diiris untuk diberikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris sebagai tantiem. Pembagian tantiem hanya dimungkinkan apabila kinerja perusahaan adalah berada pada kutub positif.

Dalam hal pemegang saham pada RUPS sebelumnya membagikan tantiem kepada Direksi dan Dewan Komisaris, pembagian tersebut diputuskan oleh pemegang saham karena perusahaan mendapatkan keuntungan. Adalah tidak nikmat kalau daging hanya dinikmati oleh pemegang saham semata. Keuntungan perusahaan ada juga baiknya dibagikan kepada pengurus perusahaan. Alasan sederhananya adalah perusahaan untung karena ada kontribusi nyata dari pengurus perusahaan pada saat menjalankan dan mengawasi gerak jalan perusahaan. Ketika ada untung diperoleh, tidak elok rasanya apabila hanya pemegang saham semata yang menikmati keuntungan, akan tetapi lebih pas apabila dibagikan juga kepada pengurus perseroan dalam bentuk tantiem.

Kembali kepada pertanyaan apakah untuk pengambilan keputusan dalam RUPS berlaku asas *preseden* (mengikat) sebagaimana yang berlaku dalam pengambilan putusan oleh hakim. Menurut asas *preseden* bahwa putusan yang dibuat oleh hakim yang lebih tinggi atau hakim terdahulu mengikat terhadap perkara yang diputus kemudian. Dengan ketentuan bahwa fakta dalam perkara adalah sama atau mempunyai banyak persamaan. Apa yang diputuskan oleh hakim terdahulu menjadi acuan bagi hakim dalam mengadili perkara-perkara yang diadili di kemudian hari.

Sekalipun ada kejadian di mana pada waktu terjadi pemberhentian Direksi dan Dewan Komisaris pada masa-masa lalu, di mana ketika Direksi dan Dewan Komisaris mereka mendapatkan tantiem, hal tersebut tidak mengikat bagi pemegang saham dalam mengambil keputusan berikutnya. Pengambilan keputusan oleh pemegang saham adalah tergantung pada keadaan dan kebutuhan perusahaan. Dan mengenai apakah kepada mantan Direksi dan Dewan Komisaris akan diberikan atau tidak berikan tantiem sepenuhnya ada di tangan RUPS. Tidak ada pihak lain yang mengintervensi RUPS untuk mengambil putusan mengenai pembagian keuntungan perusahaan, apakah dibagi langsung kepada setiap pemegang saham, sebagai CSR, dipergunakan untuk investasi atau diberikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris yang diberhentikan.

Kalau mantan Direksi dan Dewan Komisaris mengatakan asas preseden berlaku juga dalam pengambilan keputusan oleh RUPS, pendapat tersebut adalah pendapat yang sulit dicari rujukannya dalam literatur hukum perusahaan. Tetapi namanya juga pihak yang mengharapkan sesuatu, terkadang apa yang tidak ada, salah satu upaya untuk mendukung harapan tersebut, antara lain adalah dengan mencari jalan yang sebelumnya tidak pernah terdengar, “terpaksa” diadakan supaya terkesan bahwa alasan yang mereka kemukakan seolah-olah ada dasar hukumnya. Dengan adanya alasan tersebut, tidak akan begitu nyata bahwa dasar mereka untuk meminta sesuatu sebetulnya belum ada rujukan. Demi untuk mendapatkan sesuatu, memang bisa terbuka kemungkinan untuk menggoyang kepercayaan terhadap prinsip dan tata cara dalam berbagai bidang yang selama ini sudah diakui sebagai landasan yang sah, termasuk kewenangan dari institusi bisnis perseroan yang bernama RUPS mengenai pembagian tantiem, di mana tantiem itu berdasarkan ketentuan UU PT bukan merupakan hak dari mantan Direksi dan/atau Dewan Komisaris, akan tetapi adalah kemurahan hati dari pemegang saham untuk berbagi. Hendaklah kemurahan hati dari pemegang saham tidak diartikan oleh mantan Direksi dan Dewan Komisaris menjadi hak yang boleh dituntut melalui proses hukum. Kemurahan hati itu tergantung kepada yang memberikan, apakah akan dibagikan atau tidak akan dibagikan tergantung pada pemegang saham. Hendaklah kemurahan hati dari pemegang saham tidak diartikan sebaliknya menjadi menjadi semacam kewajiban dengan cara berlindung di balik asas preseden. Asas preseden tidak dapat meniadakan hak pemegang saham untuk memutuskan soal ada tidaknya tantiem kepada mantan Direksi dan Dewan Komisaris, sekalipun diajukan gugatan ke pengadilan untuk mendapatkannya, karena sistem hukum Indonesia tidak menganut asas preseden. Penyusunan dalil gugatan bahwa asas preseden berlaku dalam pengambilan keputusan RUPS adalah dalil yang terlampau jauh dan tidak ada relevansinya dengan kegiatan usaha.

Penentuan Tantiem Bagi Direksi/Dewan Komisaris Sepenuhnya Tergantung Pada Keputusan RUPS

PEMIKIRAN ANSELM VON FEUERBACH TENTANG HUKUM PIDANA: PEMBACAAN ATAS LITERATUR PRIMER

Dion Valerian

I. Pendahuluan

Penstudi ilmu hukum Indonesia mengenal nama Anselm von Feuerbach² sebagai pencetus konsep asas legalitas dalam hukum pidana, yang diformulasikan dalam maksim Latin “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*” (tidak ada delik, tidak ada pidana tanpa ketentuan pidana yang mendahuluinya). Asas legalitas diejawantahkan dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) KUHP Indonesia: “Tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali berdasarkan kekuatan ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada sebelumnya”. Asas legalitas dipandang oleh para ahli sebagai salah satu asas fundamental dalam hukum pidana.³ Meskipun beberapa ilmuwan menyatakan bahwa ide dasar asas legalitas telah hadir dalam kitab-kitab suci agama jauh sebelum Feuerbach merintis teorinya⁴, Feuerbach tetap diterima secara luas dalam khazanah keilmuan hukum pidana sebagai *pencipta* adagium tersebut, terutama pada tradisi sistem hukum *civil law*. Dalam *A Modern History of German Criminal Law* (2014), Vormbaum menyebut bahwa Feuerbach “mungkin dapat disebut sebagai teoritikus Jerman terpenting dalam ilmu hukum pidana”.⁵

1 Meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia tahun 2016. Penulis monograf *Penerapan Analogi dalam Hukum Pidana Indonesia* (2017) dan anggota tim penyusun buku *Menggagas Perubahan UU Tipikor: Kajian Akademik dan Draft Usulan Perubahan* (2019). Beberapa artikel ilmiah dan esai hukum populernya diterbitkan dalam *Integritas: Jurnal Antikorupsi*, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *Juris: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*, *Hukumonline.com*, dan *Bahasan.id*. Alamat surel dionvalerian@yahoo.com.

2 Yuris Jerman pemegang gelar doktor ilmu filsafat (1795) dan doktor ilmu hukum (1799) ini bernama lengkap Paul Johann Anselm Ritter von Feuerbach (1775-1833). Feuerbach pernah menjadi profesor di Universitas Jena, Universitas Kiel, dan Universitas Landshut, serta Presiden Pengadilan Banding Anspach. Di bawah pengaruhnya, pembaruan legislasi pidana di Bavaria dimulai pada tahun 1806 dengan penghapusan penyiksaan dalam proses peradilan pidana. Feuerbach adalah penyusun KUHP Bavaria yang terbit tahun 1813. Disarikan dari *Encyclopædia Britannica 1911*, entri *Feuerbach, Paul Johann Anselm*, dan Tatjana Hörnle, *PJA von Feuerbach and his Textbook of the Common Penal Law*, dalam Markus D. Dubber (ed.), *Foundational Texts in Modern Criminal Law*, (United Kingdom: Oxford University Press, 2014), hlm. 120-122.

3 Dua asas fundamental dalam hukum pidana menurut Barda N. Arief adalah asas legalitas dan asas kesalahan. Ahli lain, Gabriel Hlmlevy, merumuskan empat asas fundamental: asas legalitas, asas perbuatan, asas kesalahan, dan asas pertanggungjawaban personal, lebih lanjut rujuk Dion Valerian, *Penerapan Analogi dalam Hukum Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: RUAS Media, 2017), hlm. 1.

4 Rujuk antara lain pemikiran Topo Santoso dalam *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 316, serta pendapat J.E. Sahetapy dan Eddy O.S. Hiariej dalam Valerian, *Op. Cit.*, hlm. 14.

5 Thomas Vormbaum, *A Modern History of German Criminal Law*, (Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2014), hlm. 37.

Salah satu literatur hukum pidana Indonesia yang sering dirujuk mengenai pemikiran Feuerbach adalah buku Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*. Di dalamnya, Moeljatno menjelaskan bahwa maksim *nullum delictum nulla poena sine praevia lege* (tanpa “*poenali*”) dirumuskan oleh Feuerbach dalam buku *Lehrbuch des peinlichen Recht*. Meskipun menggunakan bahasa Latin, maksim tersebut beserta asas legalitas tidak dikenal dalam hukum Romawi kuno yang berbahasa Latin.⁶ Moeljatno juga menguraikan teori Feuerbach tentang “*vom psychologischen Zwang*” (paksaan psikologis). Teori ini berpandangan bahwa dengan adanya pengancaman sanksi pidana terhadap suatu perbuatan yang dilarang, terdapat suatu tekanan psikologis kepada orang yang hendak melakukan tindak pidana, berkeenaan dengan sanksi pidana yang akan dijatuhkan kepadanya jika ia melakukan tindak pidana itu.⁷

Meskipun sangat berpengaruh, di Indonesia masih sedikit publikasi yang mengkaji pemikiran Feuerbach secara langsung dari literatur primernya.⁸ Artikel ini mencoba mengisi ceruk yang belum banyak ditulis tersebut, dengan memanfaatkan terjemahan bahasa Inggris atas karya Feuerbach yang dimuat dalam buku *Foundational Texts in Modern Criminal Law* (selanjutnya disebut *Foundational Texts*) terbitan tahun 2014. Selain memuat artikel pengantar kritis Hörnle atas pemikiran Feuerbach yang berjudul *PJA von Feuerbach and his Textbook of the Common Penal Law*, *Foundational Texts* juga memuat petikan (*excerpt*) dari buku Feuerbach, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts (Textbook of the Common Penal Law in Force in Germany)*, yang diterjemahkan oleh Youngs dan Dubber.⁹ Menariknya, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts* (selanjutnya disebut *Lehrbuch*) ternyata juga baru pertama kali diterjemahkan dari bahasa Jerman ke dalam bahasa Inggris dengan publikasi buku *Foundational Texts* tersebut.¹⁰

Lehrbuch Feuerbach, yang terbit pertama kali pada tahun 1801, terdiri atas 3 (tiga) buku:

1. Buku kesatu: bagian filosofis atau umum hukum pidana (*philosophical or general part of penal law*);
2. Buku kedua: bagian positif atau khusus hukum pidana (*positive or special part of penal law*); dan

⁶ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2015), hlm. 25-27.

⁷ *Ibid.*

⁸ Sebagai perkecualian adalah buku J.M. van Bemmelen, *Hukum Pidana 1: Hukum Pidana material bagian umum*, terj. Hasnan, (Tt: Binacipta, 1987), hlm. 51. Moeljatno di dalam *Asas-asas Hukum Pidana* tidak menjelaskan secara spesifik mengenai sumber yang dirujuknya untuk menjelaskan pemikiran Feuerbach. Moeljatno hanya menyebut bahwa ia mengutip salah satu “karangan dalam *Tijdschrift v. Strafrecht*” saat menjelaskan tentang kejahatan di zaman Romawi, Moeljatno, *Loc. Cit.*

⁹ Paul Johann Anselm Feuerbach, *Textbook of the Common Penal Law in Germany [Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts]*, terj. Raymond Youngs dan Markus Dubber, dalam Markus D. Dubber, *Op. Cit.*, Appendix A.

¹⁰ Markus D. Dubber, *Introduction: Grounding Criminal Law: Foundational Texts in Comparative-Historical Perspective*, dalam Markus D. Dubber, *Op. Cit.*, hlm. 3.

3. Buku ketiga: bagian pragmatik hukum pidana (*pragmatic part of penal law*).

Petikan yang dimuat dalam *Foundational Texts* adalah sebagian dari “Buku kesatu: bagian filosofis atau umum hukum pidana”, yaitu:

1. “Pengantar mengenai konsep, sumber-sumber, disiplin-disiplin pendukung, dan literatur hukum pidana” (*Prolegomena to the concept, sources, ancillary disciplines and literature of penal law*);
2. “Penjelasan tentang prinsip tertinggi hukum pidana” [*Account of the highest principle of criminal law (Criminalrecht)*]; dan
3. “Penjelasan aturan hukum derivatif dari bagian umum” [*Account of the derivative legal rules (Rechtssätze) of the general part*].

II. PEMIKIRAN FEUERBACH

Berdasarkan petikan *Lehrbuch* yang tersedia dalam *Foundational Texts*, penulis akan menguraikan pemikiran Feuerbach dalam tiga topik, yaitu:

1. ilmu hukum pidana;
2. paksaan psikologis; dan
3. prinsip tertinggi hukum pidana.

Sekadar komentar ringkas dari penulis terhadap pemikiran Feuerbach akan dicantumkan dalam catatan kaki.

1. Ilmu Hukum Pidana

Menurut Feuerbach, hukum pidana¹¹ adalah ilmu mengenai hak-hak negara yang didasarkan pada undang-undang pidana (*criminal statutes*) terhadap subjek-subjek yang melanggar undang-undang tersebut (*Uebertreter*). Karena sifatnya sebagai “hak negara”, hukum pidana tergolong sebagai hukum publik, berbeda dengan hukum perdata yang melingkupi hak-hak orang secara privat, dan dibedakan pula dari hukum tata negara (*Staatsrecht*) yang merepresentasikan hak-hak berdasarkan konstitusi negara.¹²

Lebih lanjut, Feuerbach membedakan hukum pidana ke dalam *hukum pidana umum* dan *hukum pidana positif*. Hukum pidana umum adalah filsafat dasar hukum (*philosophy of the legal grounds*) dari hukum pidana beserta pelaksanaannya. Hukum pidana umum merupakan ilmu mengenai hak-hak negara yang mungkin (*possible rights*) yang lahir dari undang-undang pidana. Berbeda dengan hukum pidana umum, hukum pidana positif merupakan hak-

¹¹ Dalam *Lehrbuch*, Feuerbach menggunakan terminologi “*criminal law*” dan “*penal law*” secara bergantian. Menurut Dubber, istilah yang lazim digunakan pada masa Feuerbach adalah *penal law* atau *peinliches Recht*. Terminologi *peinliches Recht* merefleksikan asosiasi istilah tersebut dengan “pengenaan/penjatuhan derita” atau “*the infliction of pain (Pein)*”, *Ibid.*, hlm. 14.

¹² Feuerbach, *Op. Cit.*, § 1. Berdasarkan uraian ini, penulis berpendapat bahwa definisi hukum pidana menurut Feuerbach lebih dekat kepada konsep *ius puniendi* daripada *ius poenale*. *Ius puniendi* bermakna hak negara untuk memidana, sementara *ius poenale* adalah hukum pidana materiil yang berlaku. Lebih lanjut rujuk Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 14-15.

hak aktual (*actual rights*) suatu negara yang muncul dari undang-undang pidana.¹³

Feuerbach menerangkan bahwa ilmu hukum pidana positif berasal dari prinsip umum mengenai hukuman terhadap perbuatan melawan hukum [bagian filosofis (umum)]. Ilmu hukum pidana positif kemudian mendeskripsikan hak-hak tertentu suatu negara dalam menjatuhkan penghukuman terhadap bentuk-bentuk perbuatan melawan hukum [bagian positif (khusus)].¹⁴ “Proses pidana”, yaitu doktrin yang membahas tentang cara negara mengklaim haknya dari undang-undang pidana, merupakan bagian dari hukum acara secara umum, dan ia terhubung kepada hukum pidana murni karena kebutuhan pengajaran akademis semata.¹⁵

2. Paksaan Psikologis

Bagi Feuerbach, akumulasi kehendak (*will*) dan kekuasaan (*power*) dari individu-individu demi tujuan melindungi kebebasan/kemerdekaan semua orang yang bersifat resiprokal (timbal balik) membentuk suatu *masyarakat warga negara (civic society)*. Terminologi “negara” didefinisikan Feuerbach sebagai suatu *civic society* yang diorganisasi dengan ketundukan kepada kehendak bersama dan berdasarkan pada konstitusi. Tujuan negara adalah penciptaan “kondisi hukum” (*legal condition*), yaitu ko-eksistensi (kehidupan bersama) umat manusia yang selaras dengan hukum hak (*nach dem Gesetze des Rechts*).¹⁶ Jika seseorang melampaui batasan-batasan kebebasan hukum, maka ia telah melakukan suatu pelanggaran hak. Lebih lanjut, jika seseorang melanggar kebebasan yang dijamin oleh kontrak negara (*Staatsvertrag*) dan dilindungi dengan undang-undang pidana, maka ia telah melakukan suatu kejahatan (*crime*).¹⁷ Pelanggaran-pelanggaran hak (*Rechtsverletzungen*) dalam bentuk apapun bertentangan dengan tujuan negara, dan oleh karena itu adalah amat esensial bahwa tidak boleh ada pelanggaran hak yang terjadi di dalam negara. Negara dibenarkan dan terikat untuk melakukan tindakan-tindakan (*Anstalten machen*) yang dengannya pelanggaran hak dibuat tidak mungkin terjadi.¹⁸

Feuerbach memandang bahwa tindakan-tindakan negara itu harus bersifat memaksa (*compulsory measures, Zwangsanstalten*), yang mencakup *paksaan fisik* dan *paksaan psikologis*. Paksaan fisik menegasikan pelanggaran hak dengan dua mekanisme:

1. secara *antisipatif* dengan mencegah terjadinya suatu pelanggaran hak yang belum selesai (*completed*), yaitu dengan mengupayakan keamanan

13 Feuerbach, *Op. Cit.*, § 2.

14 Konsep *ius poenale* dalam pemikiran Feuerbach baru tampak dalam pembahasan “ilmu hukum pidana positif”.

15 *Ibid.*, § 4.

16 *Ibid.*, § 8^a.

17 *Ibid.*, § 21.

18 *Ibid.*, § 9.

- yang menguntungkan pihak yang terancam, dan dengan secara langsung mematahkan tenaga fisik pelaku yang melakukan pelanggaran; serta
2. menegasikan pelanggaran hak setelah pelanggaran itu terjadi, yaitu dengan memaksa pelaku untuk memberikan penggantian atau kompensasi.¹⁹

Selanjutnya, untuk dapat mencegah pelanggaran hak, di samping *paksaan fisik* diperlukan pula jenis paksaan lain yang lebih dahulu eksis sebelum terjadinya pelanggaran hak. Paksaan tersebut adalah *paksaan psikologis*, yang berasal dari negara dan berlaku dalam semua kasus individual.²⁰

Feuerbach memandang bahwa akar psikologis dari semua pelanggaran adalah sensualitas (*sensuality, Sinnlichkeit*). Impuls indrawi (*sensual*) ini dapat dinegasikan jika semua orang mengetahui bahwa suatu hal yang jahat/durjana (*evil, Uebel*) akan mengikuti tindakan tersebut secara tak terhindarkan.²¹ Suatu hal yang jahat itu harus lebih besar dari sekadar ketidakenakan (*displeasure, Unlust*) yang muncul dari tidak terpaukannya impuls melakukan pelanggaran. Menurut Feuerbach, untuk menciptakan keyakinan umum terhadap asosiasi antara suatu hal yang jahat (*evil*) dengan pelanggaran hak tersebut diperlukan adanya:

1. suatu undang-undang yang menentukan bahwa suatu hal jahat (*evil*) itu adalah konsekuensi yang diperlukan (*necessary consequence*) dari perbuatan pelanggaran hak; dan
2. hubungan kausal juga harus tampak dalam kenyataan aktual; suatu hal jahat (*evil*) itu harus benar-benar dijatuhkan kepada pelaku pelanggaran hak setelah ia melakukan pelanggaran.

Efektivitas yang harmonis dari kekuasaan eksekutif dan legislatif demi tujuan pencegahan (*deterrence, Abschreckung*) menciptakan paksaan psikologis.²² Suatu hal jahat yang diancamkan negara melalui undang-undang dan harus dijatuhkan berdasarkan kekuasaan undang-undang tersebut (*by virtue of the statute*) adalah hukuman/sanksi pidana (*civic punishment*). Alasan umum mengenai eksistensi dan perlunya hukuman/sanksi pidana itu, baik dalam undang-undang maupun pelaksanaannya, adalah kebutuhan untuk merawat kebebasan resiprokal milik semua orang dengan menghilangkan impuls indrawi (*sensual impulse*) untuk melakukan pelanggaran hak.²³

Bagi Feuerbach, tujuan dari *ancaman hukuman/sanksi pidana dalam undang-undang* adalah mencegah orang melakukan pelanggaran hak

¹⁹ *Ibid.*, § 10.

²⁰ *Ibid.*, § 12.

²¹ *Ibid.*, § 13. Mungkin deskripsi Feuerbach mengenai “suatu hlm yang jahat (*an evil*)” di sini sedikit membingungkan, sehingga perlu diinformasikan bahwa yang Feuerbach maksud sebagai “suatu hlm yang jahat” adalah “hukuman/sanksi pidana”. Menarik bahwa Feuerbach memandang hukuman/sanksi pidana pada prinsipnya adalah sesuatu yang bersifat “jahat”.

²² *Ibid.*, § 14.

²³ *Ibid.*, § 15.

(*deterrence*). Di sini, semua orang di dalam negara dianggap sebagai pihak yang dapat menjadi pelaku (*possible offenders, Beleidiger*). Kemudian, tujuan penjatuhan hukuman/sanksi pidana adalah terciptanya efektivitas pelaksanaan ancaman pidana dalam undang-undang. Tanpa penjatuhan hukuman/sanksi pidana, ancaman tersebut akan menjadi kosong/tidak efektif.²⁴

Lebih lanjut, Feuerbach mengemukakan bahwa dasar hukum (*Rechtsgrund*) dari ancaman hukuman/sanksi pidana adalah ko-eksistensi hukuman/sanksi pidana tersebut dengan kebebasan hukum dari orang yang diancamkan hukuman. Ini sama halnya dengan keperluan untuk melindungi hak semua orang, yang merupakan dasar dari kewajiban negara untuk mengancam hukuman/sanksi pidana. Alasan hukum penjatuhan hukuman/sanksi pidana adalah ancaman undang-undang yang telah ada terlebih dahulu.²⁵

3. Prinsip Tertinggi Hukum Pidana

Feuerbach merumuskan prinsip tertinggi hukum pidana, yaitu:
... setiap hukuman/sanksi hukum (*legal punishment*) di suatu negara adalah konsekuensi hukum suatu undang-undang yang didasarkan pada keperluan untuk merawat hak-hak orang lain dan mengancam suatu pelanggaran hak dengan suatu hal jahat yang bersifat indrawi (*sensual evil*).²⁶

Dari prinsip tertinggi ini kemudian mengalir tiga prinsip subordinat yang berlaku tanpa pengecualian, yaitu: ²⁷

1. Setiap penjatuhan hukuman/sanksi pidana mensyaratkan adanya undang-undang pidana²⁸ (*Nulla poena sine lege, no penalty without law*, tidak ada hukuman/sanksi tanpa hukum). Hanya ancaman hukuman/sanksi pidana berdasarkan undang-undanglah yang menjadi dasar bagi konsep dan kemungkinan hukum (*legal possibility*) dari suatu hukuman/sanksi pidana.
2. Penjatuhan hukuman/sanksi pidana bergantung pada eksistensi dari perbuatan yang diancam hukuman/sanksi pidana²⁹ (*Nulla poena sine crimine, no punishment without a crime*, tidak ada hukuman/sanksi tanpa kejahatan). Penghubungan ancaman hukuman/sanksi pidana dengan perbuatan pelanggaran hak oleh undang-undang merupakan persyaratan yang diperlukan menurut hukum.

²⁴ *Ibid.*, § 16.

²⁵ *Ibid.*, § 17.

²⁶ *Ibid.*, § 19, "Every legal punishment in the state is the legal consequence of a statute that is based on the necessity of maintaining the rights of others and that threatens the violation of a right with a sensual evil".

²⁷ *Ibid.*, § 20.

²⁸ "Every infliction of a punishment presupposes a criminal statute".

²⁹ "The infliction of a punishment is contingent on the existence of the threatened act".

3. Perbuatan yang diancam hukuman/sanksi pidana oleh undang-undang bergantung pada hukuman/sanksi pidana yang diatur undang-undang³⁰ (*Nullum crimen sine poena legali, no crime without a legal penalty*, tidak ada kejahatan tanpa sanksi hukum). Penghubungan “suatu hal yang jahat” (maksudnya “hukuman/sanksi pidana”) kepada perbuatan pelanggaran hak oleh undang-undang merupakan konsekuensi hukum yang perlu.

Jika dicermati berdasarkan uraian di atas, Feuerbach di dalam *Lehrbuch* tidak secara spesifik menyebut adagium “*nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*”. Formulasi yang disusun Feuerbach terdiri dari tiga maksim: *Nulla poena sine lege*, *Nulla poena sine crimine*, dan *Nullum crimen sine poena legali*.³¹

III. PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, penulis menggarisbawahi beberapa pokok pemikiran penting Feuerbach, sebagai berikut:

1. Feuerbach mendefinisikan ilmu hukum pidana sebagai ilmu mengenai hak-hak negara yang didasarkan pada undang-undang pidana terhadap subjek-subjek yang melanggar undang-undang tersebut. Penulis berpendapat, definisi Feuerbach ini dekat dengan konsep *ius puniendi*.³²
2. Menurut Feuerbach, negara dibenarkan untuk melakukan tindakan-tindakan memaksa untuk menghalau terjadinya pelanggaran hak. Tindakan-tindakan tersebut berbentuk *paksaan fisik* dan *paksaan psikologis*.
3. Negara melaksanakan *paksaan psikologis* dengan mencantumkan ancaman hukuman/sanksi pidana terhadap suatu perbuatan pelanggaran hak di dalam undang-undang. Tujuan dari pencantuman ancaman hukuman/sanksi pidana tersebut adalah untuk mencegah orang melakukan pelanggaran hak (*deterrence*).³³

³⁰ “*The statutorily threatened deed (the statutory prerequisite) is contingent on the statutory punishment*”.

³¹ Ada kemungkinan bahwa maksim *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* baru muncul kemudian dari sarjana yang terpengaruh pemikiran Feuerbach. Sebagai catatan, terdapat satu disertasi tulisan Königswarter berjudul “*De iuris criminalis placito: nullum delictum, nulla poena, sine praevia lege poenali*” yang terbit tahun 1835 di Academia Lugduno-Batava.

³² Rujuk catatan kaki nomor 12 dan 14 di atas.

³³ Menyitir Hörnle, konsep *deterrence* Feuerbach lebih *mengutamakan* aspek paksaan psikologis melalui pengancaman hukuman/sanksi pidana *secara normatif* dalam undang-undang, sementara penerapan hukuman/sanksi pidana *secara aktual* bersifat *sekunder* - hanya untuk memastikan agar ancaman hukuman/sanksi pidana dalam undang-undang berlaku efektif, Hörnle, *Op. Cit.*, hlm. 127-128. Pandangan ini agak berbeda dengan konsep *general deterrence* (pencegahan umum) dalam teori falsafah pemidanaan, yang memandang bahwa *general deterrence* justru dicapai dengan pemidanaan atau penjatuhan hukuman/sanksi pidana *secara faktual*. Lebih lanjut rujuk antara lain Santoso, *Op. Cit.*, hlm. 173-177, Marlina, *Hukum Penitensier*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 50-58, dan Thomas J. Bernard et. al., *Punishment*, dalam *Encyclopedia Britannica*.

4. Feuerbach memandang bahwa **prinsip tertinggi hukum pidana** adalah “setiap hukuman/sanksi hukum di suatu negara merupakan konsekuensi hukum dari suatu undang-undang yang:
 - a. didasarkan pada keperluan untuk merawat hak-hak orang lain; dan
 - b. mengancam suatu pelanggaran hak dengan suatu hal jahat yang bersifat indrawi”.

Prinsip tertinggi ini kemudian menurunkan tiga prinsip subordinat yang kini kita pahami sebagai prinsip/asas legalitas, yaitu:

- a. *Nulla poena sine lege*;
- b. *Nulla poena sine crimine*; dan
- c. *Nullum crimen sine poena legali*.

Penulis berpendapat, seyogyanya fakultas-fakultas hukum juga mengajarkan tentang *prinsip tertinggi hukum pidana* menurut Feuerbach, tidak hanya mengajarkan tentang *Nulla poena sine lege*, *Nulla poena sine crimine*, dan *Nullum crimen sine poena legali* saja, yang *notabene* merupakan *prinsip turunan* dari prinsip tertinggi hukum pidana tersebut.

5. Bagi Feuerbach, esensi dari kejahatan/tindak pidana adalah “pelanggaran terhadap hak orang lain”. Jika diposisikan sebagai suatu konsep kriminalisasi³⁴, pemikiran Feuerbach itu menentukan bahwa hanya perbuatan yang melanggar hak orang lain sajalah yang dapat dijadikan sebagai tindak pidana. Menurut Hörnle, kriteria kriminalisasi berbasis “hak” ini dapat digunakan untuk mengkritik legislasi pidana yang bersifat moralistik, paternalistik, atau berdasarkan pada ide *public good* yang samar. Lebih lanjut, Hörnle memandang bahwa aspek pemikiran “pelanggaran hak sebagai kriteria kriminalisasi” ini banyak ditinggalkan/diabaikan (*neglected*) dalam penerimaan publik terhadap karya Feuerbach. Pemikiran Feuerbach tentang pelanggaran hak tersebut, tandas Hörnle, patut untuk dikutip dan dirujuk lebih sering.³⁵

Daftar Pustaka

- Bernard, Thomas J. et. al. *Punishment*. Dalam *Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/punishment>.
- Dubber, Markus D. *Introduction: Grounding Criminal Law: Foundational Texts in Comparative-Historical Perspective*. Dalam Dubber, Markus D. (ed.). *Foundational Texts in Modern Criminal Law*. United Kingdom: Oxford University Press, 2014.
- Encyclopædia Britannica 1911*.
- Feuerbach, Paul Johann Anselm. *Textbook of the Common Penal Law in Germany [Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts]*. Terj. Raymond Youngs dan Markus Dubber.

³⁴ Kriminalisasi di sini dimaknai sebagai “penetapan suatu perbuatan sebagai tindak pidana melalui peraturan perundang-undangan”.

³⁵ Hörnle, *Op. Cit.*, hlm. 140.

- Dalam Dubber, Markus D. (ed.). *Foundational Texts in Modern Criminal Law*. United Kingdom: Oxford University Press, 2014.
- Hörnle, Tatjana. *PJA von Feuerbach and his Textbook of the Common Penal Law*. Dalam Dubber, Markus D. (ed.). *Foundational Texts in Modern Criminal Law*. United Kingdom: Oxford University Press, 2014.
- Königswarter, Ludovicus J. *De juris criminalis placito: nullum delictum, nulla poena, sine praevia lege poenali*. Disertasi di Academia Lugduno-Batava tahun 1835, https://www.google.co.id/books/edition/De_juris_criminalis_placito_nullum_delic/yQRiAAAAcAAJ.
- Marlina. *Hukum Penitensier*. Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Moeljatno. *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2015.
- Santoso, Topo. *Hukum Pidana: Suatu Pengantar*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Valerian, Dion. *Penerapan Analogi dalam Hukum Pidana Indonesia*, Yogyakarta: RUAS Media, 2017.
- Van Bemmelen, J.M. *Hukum Pidana 1: Hukum Pidana material bagian umum*. Terj. Hasnan. Tt: Binacipta, 1987.
- Vormbaum, Thomas. *A Modern History of German Criminal Law*. Verlag Berlin Heidelberg: Springer, 2014.

GAGASAN NEGARA KESEJAHTERAAN DALAM PENGUASAAN NEGARA ATAS SUMBER DAYA ALAM

Arina Novizas Shebubakar¹

I. PENDAHULUAN

Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas:

1. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; dan
2. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Salah satu hal yang masih menjadi perdebatan mengenai Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah mengenai pengertian “hak penguasaan negara” atau “hak menguasai negara”. Ketentuan yang dirumuskan dalam ayat 2 dan ayat 3 Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sama dengan yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat 2 dan ayat 3 Undang-undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950.

II. METODE PENELITIAN

Mengenai konsep penguasaan negara terdapat keterkaitan dengan teori kekuasaan negara. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.² Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan. Sementara itu, menurut J.J. Rousseau kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract sosial*) yang berarti suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.³ Pada hakikatnya kekuasaan bukan kedaulatan, namun kekuasaan negara bukan kekuasaan tanpa batas, sebab terdapat beberapa ketentuan hukum yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*.⁴

1 Penulis adalah alumni S1FHUI, S2 Magister Kenotariatan UI dan S3 Hukum UI, konsultan hukum pertambangan, Notaris dan Dosen Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Al Azhar Indonesia.

2 Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm.99.

3 R.Wiratno, dkk, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum* (Jakarta: PT.Pembangunan, 1958), hlm. 176.

4 Undang-undang Dasar negara yang memuat ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan dan batas-batas pelaksanaannya.

Sejalan dengan kedua teori di atas, maka secara teoritik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Negara dalam hal ini dipandang sebagai lembaga masyarakat umum yang memiliki karakter. Oleh karena itu kepada negara diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara serta mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang terdapat dalam wilayahnya secara intensif. Berkaitan dengan tatakelola Pemerintahan Otonomi Daerah maka kekuasaan negara tidak lagi sentralistik melainkan desentralistik. Akan tetapi, dalam pengelolaan minyak dan gas bumi masih merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.⁵

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam) harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beherdsdaad*), tidak untuk melakukan tindakan sendiri (*eigensdaad*).

III. PEMBAHASAN

Apabila dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan dan fungsi negara menurut W. Friedmann, maka dapat ditemukan kajian kritis sebagai berikut:⁶

1. Hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memposisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat. Fungsi negara itu tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya, artinya melepaskan suatu bidang usaha atas sumber daya alam kepada koperasi, swasta harus disertai dengan bentuk-bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus. Oleh karena itu, kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tetap dikendalikan oleh negara.

⁵ Indonesia (10), *log.cit.*

⁶ Tri Hayati, dkk. *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005), hlm.17.

2. Hak penguasaan negara dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilities* dan *public services*. Atas dasar pertimbangan filosofis, kepentingan umum, politik, ekonomi dan demi kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan rumusan di atas ternyata mengandung beberapa unsur yang sama. Dari pemahaman berbagai persamaan itu, maka rumusan pengertian hak penguasaan negara ialah negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Oleh karena itu, terhadap sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat orang banyak, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public services*), harus dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah. Sebab, sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh rakyat secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata.

Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis pada hakekatnya merupakan norma hukum tunggal sehingga hanya memuat aturan-aturan pokok yang berisi garis-garis besar penyelenggaraan negara. Sifatnya masih umum dan abstrak, sehingga agar dapat diterapkan dalam suatu peristiwa yang bersifat konkret, maka norma hukum yang bersifat umum dan abstrak harus diberi arti. Dijelaskan atau ditafsirkan dan diarahkan agar sesuai dengan peristiwanya untuk kemudian diterapkan pada peristiwa tersebut. Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode yang memberikan penjelasan mengenai produk hukum agar ruang lingkup kaedahnya dapat diterapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu.⁷ Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam suatu teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.⁸

Dalam konstruksi hukum tata negara, metode penafsiran juga dipakai sebagai sarana perubahan konstitusi, dalam arti menambah, mengurangi atau memperbaiki suatu norma hukum dalam konstitusi. Dalam hal ini, penafsiran dilaksanakan oleh hakim (*judicial interpretation*). Sebagaimana diungkapkan oleh K.C Wheare, bahwa Undang-undang Dasar dapat diubah melalui *formal amandment*, *judicial interpretation* dan *constitutional usage and conventions*.⁹

7 Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm.169.

8 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm.273.

9 Wheare, *Modern Constitution* (1960), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hlm.145.

Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu hasil reformasi hukum dalam perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal demokrasi dan konstitusi lahir dari ide pengujian Undang-undang untuk menguji konstiusionalitas suatu Undang-undang, yang sebenarnya telah dikemukakan ketika naskah Undang-undang Dasar 1945 disusun di BPUPKI.¹⁰ Pengujian Undang-undang atau yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *toetsingrecht*, adalah pengujian konstiusionalitas suatu Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Jika Undang-undang tersebut terbukti bertentangan dengan Undang-undang Dasar, maka Undang-undang tersebut dapat dinyatakan tidak berlaku mengikat secara umum.¹¹ Pengujian Undang-undang dapat dilakukan secara formal maupun materiil. Pengujian secara materiil dilakukan terhadap materi muatan Undang-undang. Sementara itu, pengujian secara formal dilakukan selain terhadap materi muatan, seperti misalnya proses terbentuknya maupun proses pengundangan.¹²

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat dicermati dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian Undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Sampai saat ini Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan beberapa putusan pengujian Undang-undang yang terkait dengan sumber daya alam. Di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, terutama berkaitan dengan konsep penguasaan negara atas sumber daya alam khususnya pengujian Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum putusan perkara Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi menafsirkan mengenai hak menguasai negara bukan dalam negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*) dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dengan demikian, makna hak menguasai negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak meniadakan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara sebagaimana disebutkan sebelumnya masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Seperti penafsiran Mohammad Hatta yang

10 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm.581.

11 Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil di Indonesia* (1997), sebagaimana dikutip dalam: *Ibid*, hlm.589.

12 *Ibid*.

diadopsi oleh Seminar Penjabaran Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 pada tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola ayat (2) dan ayat (3) Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 dan di bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh pemerintah. Apabila pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.¹³

Lebih lanjut dapat dicermati, bahwa Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai rumusan yang sangat sederhana tetapi mempunyai makna yang sangat luas dan dalam. Dirumuskan demi kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, mengenai hak penguasaan negara secara cermat ditempatkan khusus dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial yang merupakan hukum dasar untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara nasional. Makna yang sangat dalam ini tercermin dari maksud para pendiri negara tersebut, yang secara tegas menetapkan bahwa dalam pemanfaatan sumber daya alam ini sangat memperhatikan tentang kemakmuran rakyat sebagai berikut:

- a. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk minyak dan gas bumi dikuasai oleh negara. Pengertian “dikuasai oleh negara” merupakan kreasi dan kecerdikan intelektual dari para pendiri negara. Bila dirumuskan dengan kata “dikuasai oleh Pemerintah,” maka rumusan tersebut akan bermakna dapat dikuasai oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Sesuai konsep Hukum Administrasi Negara, bahwa Pemerintah dapat berarti Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Jadi bila dirumuskan dengan kata dikuasai oleh Pemerintah, maka amanat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat hanya sebatas kemakmuran rakyat setempat tempat terdapatnya migas dimaksud.¹⁴
- b. Amanat konstitusi, yang hanya memberikan hak penguasaan kepada negara. Secara yuridis pula tidak bersifat *derivative*, artinya tidak dapat dikuasakan kembali kepada siapapun. Baik kepada Lembaga-Lembaga Pemerintah, maupun kepada Pemerintah Daerah, walaupun diberikan suatu dengan landasan Undang-undang sekalipun. Pada dasarnya tetap akan bersifat batal demi hukum, karena bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (hukum dasar yang tertinggi).
- c. Sementara itu, pengertian dari “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” adalah bahwa:

13 Mukhtie Fadjar, “Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA”, Jurnal Konstitusi Volume 2 Nomor 2 (September 2005) :7.

14 Jogi Tjiptadi S, “ *Mineral Policy*”suatu Pendekatan Baru dalam Rangka Pelaksanaan Kedaulatan Negara dan Hak Eksklusif di Landas Kontinen,” Disertasi S-3 Hukum, (Semarang: Undip,2003),hlm.12.

1. Pemanfaatan migas, tujuannya hanya satu yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seluruh Indonesia. Bila yang dimaksudkan tujuannya untuk lebih menekankan pada rakyat setempat, maka tentunya akan dirumuskan dengan kata “Kemakmuran Masyarakat” bukan kemakmuran rakyat. Inilah kecerdikan dan kecermatan para Pendiri Negara ini.¹⁵
2. Hanya negara yang diamanatkan oleh Konstitusi untuk menyelenggarakan kemakmuran rakyat, karena hanya negara yang berwenang, berkewajiban dan mampu melaksanakannya secara nasional.

Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar bagi eksploitasi sumber daya alam yang terdapat di Indonesia. Konteks “Hak Menguasai Negara” menjadi dasar untuk negara memiliki kekuasaan yang penuh untuk pengelolaan sumber daya Indonesia. Migas sebagai cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak termasuk sumber daya alam yang dikuasai negara.

Penguasaan negara atas sumber daya minyak dan gas bumi kembali ditegaskan pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa minyak dan gas bumi merupakan sumber daya alam yang strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Selanjutnya pasal 2 dan 3 mengatur bahwa penguasaan oleh negara tersebut diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan dengan membentuk Badan Pelaksana (saat ini SKK Migas).

Konsepsi dasar pengusahaan pertambangan migas di Indonesia adalah Pasal 33 ayat 3 UUD NRI 1945 yang menyatakan “Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Kewenangan negara dinyatakan dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria yang meliputi:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Sementara itu, pada Pasal 2 ayat 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria menyatakan bahwa “wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari negara pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

¹⁵ *Ibid.*, hlm.12.

dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Secara khusus pertambangan Minyak dan Gas Bumi diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Pasal 1 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi mendefinisikan minyak bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau *ozokerit* dan *bitumen* yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batubara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan usaha minyak dan gas bumi.

Penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan Gas Bumi berdasarkan Pasal 2 ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi didasarkan pada ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama, kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan. Ketentuan Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Migas menyatakan bahwa Minyak dan Gas Bumi merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang terkandung di dalam wilayah hukum pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara. Pasal 2 dari ketentuan tersebut menentukan bahwa penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diselenggarakan oleh pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan. Selanjutnya ketentuan ayat 2 menyatakan bahwa pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan membentuk badan pelaksana. Kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam pasal 5 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas terdiri atas: (1) Kegiatan Usaha Hulu yang mencakup eksplorasi dan eksploitasi; (2) Kegiatan Usaha Hilir yang mencakup pengolahan, pengangkutan, penyimpanan, niaga. Saat ini Minyak dan Gas Bumi menjadi salah satu klaster yang termasuk dalam UU Omnibus Law Cipta Kerja walaupun belum menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas. Pemerintah saat ini juga sedang merevisi UU Migas yang sejatinya masuk dalam pembahasan Prolegnas 2021.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2006.
- _____, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Fadjar, Mukhtie. "Pasal 33 UUD 1945, HAM, dan UU SDA", *Jurnal Konstitusi* Volume 2 Nomor 2, September 2005.
- Dkk, R. Wiratno. *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: PT. Pembangunan, 1958.

- _____, Tri Hayati. *Konsep Penguasaan Negara di Sektor Sumber Daya Alam Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI dan CLGS FHUI, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Notonagoro. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- S, Jogi Tjiptadi. “ *Mineral Policy Suatu Pendekatan Baru dalam Rangka Pelaksanaan Kedaulatan Negara dan Hak Eksklusif di Landas Kontinen,*” Disertasi S-3 Hukum. Semarang: Undip, 2003.
- Soemantri, Sri. *Hak Uji Materiil di Indonesia*. 1997.
- Wheare. K C. *Modern Constitution*. 1960.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 240*

PENGATURAN BIAYA DALAM PEMBERIAN HAK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN PASCA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2021

Fahrul Fauzi

E-mail: fahrul.fauzi@ui.ac.id

Abstrak

Sengketa pertanahan sering terjadi antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan yang disebabkan oleh penentuan biaya dalam rangka pemberian atau perpanjangan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan. Pengaturan biaya dalam pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan sebelum hadirnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 belum menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Tulisan ini menganalisis pengaturan biaya dalam pemberian hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan pasca Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan menitikberatkan pada penggunaan data sekunder berupa bahan hukum primer dari perundang-undangan terkait. Penelitian ini menemukan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 lahir sebagai aturan lanjutan dari Undang-Undang Cipta Kerja, dimana peristilahan yang digunakan adalah Uang Wajib Tahunan. Penentuannya Uang Wajib Tahunan harus sesuai tujuan pemanfaatan lahan bersangkutan, tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan pada pihak, serta didasarkan pada karakteristik dan kemanfaatan secara wajar. Pengaturan Uang Wajib Tahunan dalam rangka pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan setidaknya telah memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Namun perlu dicatat bahwa pengaturan Uang Wajib Tahunan ini masih memerlukan peraturan yang lebih rinci mengenai teknis rumusan Uang Wajib Tahunan dalam bentuk Peraturan Menteri sebagaimana diamanatkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Kata Kunci: Penentuan Biaya, Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, PP No. 18/2021

I. PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki peran krusial dalam kehidupan makhluk hidup khususnya manusia. Peran krusial tersebut dapat dilihat dari tanah yang menjadi pemenuhan aspek ekonomi, sosial, dan budaya. Keberadaan tanah sebagai sumber daya erat dengan hak individual karena setiap manusia membutuhkan tanah untuk memenuhi kebutuhan pokoknya. Setiap manusia berkembang dan memenuhi kebutuhan hidupnya di atas tanah seperti membangun rumah sebagai tempat berlindung dan mengelola tanah untuk mendapatkan penghasilan.¹ Sukar untuk ditolak pernyataan bahwa tanah merupakan kebutuhan dasar (*basic needs*) bagi setiap manusia.

Polemik muncul ketika luas tanah yang ada tidak diimbangi dengan jumlah penduduk. Bertambahnya penduduk dan adanya kecenderungan berkurangnya tanah untuk digarap menimbulkan permasalahan-permasalahan di bidang sosial ekonomi dan sosial politik.² Hal ini yang menyebabkan

1 Hardianto Djanggih dan Salle, "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum," *Pandecta* Vol. 12 No. 2 (Desember 2017), hlm. 166.

2 Arie V. Sendow, "Masalah Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara di Kabupaten Minahasa," *Jurnal Hukum Unstrat* 21 (April-Juni 2013), hlm. 32.

sesekali tanah menjadi hal yang diperebutkan oleh manusia. Kebutuhan manusia akan tanah tak jarang menimbulkan kasus pertanahan³ termasuk sengketa, konflik, dan perkara pertanahan.⁴ Bahkan perkara pertanahan yang masuk pengadilan dapat berlangsung selama bertahun-tahun.

Salah satu sengketa yang sering dijumpai berkaitan dengan tanah adalah sengketa pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan (HPL). Sengketa lahan di atas HPL terjadi biasanya dikarenakan kesalahpahaman antara pemegang HPL dan pemegang hak atas tanah di atas HPL. Penyebabnya bermacam-macam, mulai dari masalah persetujuan, masalah izin, masalah kesalahpahaman para pihak, dan masalah biaya pengeluaran. Permasalahan biaya pengeluaran yang harus dialokasikan dalam rangka mendapatkan hak atau memperpanjang hak merupakan permasalahan yang pelik yang memerlukan pengaturan lebih detail agar praktiknya mendapatkan kepastian hukum.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 171 PK/TUN/2016 merupakan salah satu dari banyaknya sengketa tanah HPL di Indonesia. PT X (Persero) merupakan perusahaan perseroan yang bergerak di bidang usaha pengelolaan kawasan industri yang berstatus berikat maupun non-berikat. PT X menguasai tanah dengan status HPL dan menyerahkan sebagian dari tanahnya itu kepada pihak ketiga dengan hak atas tanah. Pihak ketiga yang menguasai tanah dengan status hak guna bangunan (HGB) dihadapkan dengan habis atau berakhirnya jangka waktu hak tersebut. Hal tersebut menyebabkan pihak ketiga harus mengajukan perpanjangan HGB agar tetap dapat beroperasi di lahan tersebut. Dalam rangka perpanjangan ini, pihak ketiga haruslah mendapatkan persetujuan atau rekomendasi dari PT X selaku pemegang HPL. PT X telah menerbitkan SK Direksi yang mengatur mengenai biaya-biaya yang perlu dibayar oleh pihak ketiga dalam rangka perpanjangan hak. Pihak ketiga merasa bahwa biaya-biaya yang ditetapkan terlampau mahal dan tidak sesuai dengan perundang-undangan. Perbedaan pemahaman tersebut yang menyebabkan kasus ini sampai di pengadilan.⁵

Biaya yang perlu disiapkan dalam rangka perpanjangan hak di atas HPL merupakan hal penting dalam praktik bisnis di tanah HPL. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu perundang-undangan yang mengatur secara rinci

3 Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Penyelesaian Kasus Pertanahan*, Nomor PM 11 Tahun 2016, Ps. 1 angka 1.

4 Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan. Sengketa Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas. Konflik Pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas. Perkara Pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penanganan dan penyelesaiannya melalui lembaga peradilan.

5 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan No. 171 PK/TUN/2016.

mengenai hal ini. Praktik pemberian hak atas tanah di atas HPL sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 (PP No. 18/2021) berpegang pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (PMDN No. 1/1977). Padahal sejatinya PMDN No. 1/1977 telah dicabut oleh Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 (PerkaBPN No. 9/1999), namun karena terjadinya kekosongan hukum dan belum lengkapnya pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 (PP No. 40/1996) dan PerkaBPN No. 9/1999 maka praktik pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL masih berpegang pada PMDN No. 1/1977. Penulis dalam artikel ini akan menganalisis bagaimana kepastian hukum biaya pemberian maupun perpanjangan hak atas tanah di atas HPL pasca diundangkannya UUCK dan PP No. 18/2021. Pengaturan HPL dalam UUCK dan PP No. 18/2021 merupakan suatu tahapan baru perkembangan HPL di Indonesia karena di dalamnya terdapat pasal yang mengatur penguatan HPL.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁶ Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan metode penelitian hukum (yuridis) normatif (legal research), yaitu suatu penelitian hukum yang data-datanya berasal dari bahan-bahan pustaka atau yang lazimnya dinamakan data sekunder (data kepustakaan). Penelitian hukum normatif menurut Soekanto & Mamudji (1985) adalah bagian dari penelitian kepustakaan.⁷ Penelitian hukum normatif ialah jenis penelitian yang lazim digunakan dalam pengembangan ilmu hukum yang biasa disebut dogmatika hukum.⁸

Penulis menitikberatkan pada penggunaan norma hukum tertulis yang relevan dengan permasalahan pada tulisan ini. Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data-data yang didapatkan dari bahan pustaka didukung dengan pendapat para ahli. Penelitian ini menggunakan bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA); (2) Undang-Undang

6 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hlm. 43.

7 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cet.5 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1985), hlm. 13.

8 Bernhard Arief Sidharta, "Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatika," dalam *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hlm. 142.

9 Sri Mamudji, *et. al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet.1 (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 30.

Nomor 11 Tahun 2020 (UU Cipta Kerja); (3) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 (PP No. 40/1996); (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 (PP No. 18/2021); dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (PMDN No. 1/1977).

III. LANDASAN TEORI

1. Tata Susunan Hak Penguasaan Atas Tanah di Indonesia

Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengatur secara umum perihal penggunaan tanah. Setidaknya terdapat dua hal yang menjadi esensial perihal pengaturan tanah dalam Batang Tubuh UUD 1945 yaitu pernyataan bahwa Indonesia sebagai negara hukum¹⁰ serta kesepakatan bahwa:¹¹ “*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*”

Oleh karena itu, kekayaan alam yang ada di wilayah teritorial negara kita tidak boleh dimanfaatkan hanya untuk sebagian masyarakat atau sebagian pihak saja. Negara wajib menjamin penggunaan tanah bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat karena UUD 1945 mengamanatkan bahwa rakyat harus dapat menikmati berkah dan karunia yang diberikan Sang Pencipta sesuai dengan peraturan perundang-undangan, mengingat Indonesia merupakan negara hukum. Dalam Hukum Tanah Indonesia diatur berbagai macam hak penguasaan atas tanah. Apabila beberapa hak itu disusun secara sistematis dalam tata susunan atau jenjang hierarki maka dapat dituliskan sebagai berikut:¹²

No	Jenis Hak	Keterangan
1	Hak Bangsa Indonesia	Memiliki arti bahwa semua tanah yang masuk dalam teritorial wilayah NKRI merupakan kepunyaan bangsa Indonesia.
2	HMN	Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberikan tugas oleh hukum tanah nasional untuk dapat mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa sesuai kebijaksanaan pemerintah.
3	Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA)	Serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungannya. Pengakuan terhadap hak ulayat ini terus berlangsung sepanjang menurut kenyataannya masih ada.
4	Hak-Hak Individual	Terdiri dari:

10 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 ayat (3).

11 *Ibid.*, Ps. 33 ayat (3).

12 Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cet.12, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 264.

1. Hak atas tanah orisinil (primer), seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) yang diberikan oleh Negara.
2. Hak atas tanah derivatif (sekunder), seperti HGU atau HP yang diberikan pemilik tanah HM, Hak Sewa, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dll.
3. Tanah Wakaf
4. Hak jaminan tanah, yaitu Hak Tanggungan (HT)

(Dibuat oleh Penulis dari Prof Boedi Harsono dalam Hukum Agraria Indonesia, 2018)

Tata susunan hak penguasaan atas tanah di atas memberikan suatu hak kepada negara yang dikenal HMN. HMN merupakan satu-satunya hak kebendaan yang secara eksplisit diberikan oleh UUD 1945 kepada Negara. Hak kebendaan yang dimaksud dalam hal ini ialah hak kebendaan dalam bidang pertanahan. UUPA mengatur mengenai HMN ini:¹³ *“Bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”* Makna ‘menguasai’ dalam peraturan tersebut tidak dapat diartikan sebagai ‘memiliki’ karena dalam konsep Hukum Tanah Indonesia, negara tidak dapat bertindak sebagai pemilik tanah.¹⁴ Pemaknaan HMN ialah bahwa negara diberikan wewenang antara lain untuk:¹⁵ *“(1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa; serta (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.”*

2. Tinjauan Singkat Hak Pengelolaan

HPL dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah.¹⁶ Pemegang HPL memang memiliki kewenangan untuk menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, namun itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan HPL

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 1960 – 104, TLN No. 2043, Ps. 2 ayat (1).

¹⁴ A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1998), hlm. 43.

¹⁵ Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960, Ps. 2 ayat (2).

¹⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...*, hlm. 276.

diberikan adalah tanah yang bersangkutan disediakan untuk penggunaan pihak lain yang memerlukan. Dalam pelaksanaan penyediaan itu pemegang HPL diberikan kewenangan yang merupakan sebagian dari kewenangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA. Lebih tegas lagi, Prof. Boedi Harsono menyatakan bahwa HPL pada hakikatnya bukan merupakan hak atas tanah melainkan “gempilan” dari Hak Menguasai Negara. Serupa pendapat yang dinyatakan oleh Prof. Maria Sumardjono bahwa HPL adalah “bagian” dari Hak Menguasai Negara.¹⁷ Pendapat berbeda oleh Prof. A.P. Parlindungan yang menyatakan bahwa HPL adalah hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam UUPA.¹⁸

Pengertian HPL yang menyatakan bagian dari Hak Menguasai Negara baru diatur dalam perundang-undangan pada saat berlakunya PP No. 40/1996.¹⁹ HPL adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.²⁰ Definisi ini yang hingga kini konsisten digunakan untuk mendefinisikan arti dari HPL. Terakhir, UUCK mendefinisikan HPL yang lebih kurang sama yaitu hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya.²¹

Pemegang HPL merupakan subjek hukum yang berhak berdasarkan undang-undang. Pasal 137 UUCK mengatur bahwa HPL dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan bank tanah, BUMN/BUMD, badan hukum milik negara/daerah, dan badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat. Satu hal menarik berkaitan dengan subjek HPL adalah kemunculan subjek hukum baru yang dapat menguasai lahan dengan status HPL yaitu badan bank tanah.²² Pemegang HPL memiliki kewenangan antara lain: “(a) menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang; (b) menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan (c) menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.”

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2008), hlm. 198.

¹⁸ A.P. Parlindungan, *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 1.

¹⁹ Peraturan Pemerintah ini merupakan yang pertama kali menegaskan bahwa HPL merupakan bagian dari Hak Menguasai Negara sebagaimana pendapat yang diutarakan oleh Prof. Boedi Harsono maupun Prof. Maria S.W. Sumardjono. Sebelumnya HPL pernah disamakan dengan hak atas tanah lain dan pernah disejajarkan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai seperti hlmnya dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974.

²⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah*, PP No. 40 Tahun 1996, Ps. 1.

²¹ Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573, Ps. 136.

²² *Ibid.*, Ps. 137.

Kemudian hal baru lain yang diatur dengan terbitnya UU No. 11/2020 ini adalah hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak ketiga. Bahwa diketahui sebelum berlakunya undang-undang ini, di atas tanah HPL hanya dapat diberikan HGB dan HP. Maka dengan berlakunya undang-undang ini, HGU juga dapat diberikan di atas tanah HPL sebagaimana diatur dalam Pasal 138 ayat (3) UUCK.²³ Selanjutnya Pasal 142 UUCK mengamanatkan bahwa HPL selanjutnya akan diatur dalam Peraturan Pemerintah yang akan dibentuk kemudian hari. PP sebagaimana dimaksud kemudian diundangkan pada tahun 2021 yaitu PP No. 18/2021 tentang “*Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.*” Dari penamaan PP tersebut menandakan serta menegaskan sekali lagi bahwa HPL merupakan satu hal yang berbeda daripada Hak Atas Tanah pada umumnya.

PP tersebut mengatur lebih rinci mengenai subjek HPL, pemanfaatan tanah HPL, mekanisme pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga, penentuan tarif pemanfaatan tanah, terjadinya HPL, pembebanan, peralihan, pelepasan, dan hapusnya HPL. Diatur bahwa HPL dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat. Pemberian HPL yang berasal dari tanah ulayat merupakan hal baru bagi perkembangan HPL di Indonesia. HPL dari tanah ulayat ditetapkan oleh MHA sebagai perkumpulan masyarakat adat. Perlu dicatat bahwa PP No. 18/2021 ini mencabut ketentuan PP No. 40/1996 yang sebelumnya mengatur HPL. Secara garis besar, dapatlah disimpulkan bahwa UU No. 11/2020 dan PP No. 18/2021 merupakan fase baru perkembangan HPL di Indonesia mengingat banyak terobosan baru dan hal baru yang sebelumnya belum diatur dalam perundang-undangan tentang HPL sebelumnya.

IV. PEMBAHASAN

1. Tata Cara Pemberian dan Perpanjangan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan

Sebagaimana telah disinggung bahwa salah satu pemegang HPL diberikan kewenangan menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah HPL untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain.²⁴ HPL yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain dapat diberikan hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP) di atas HPL sesuai dengan sifat dan fungsinya.²⁵

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu 35 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu yang paling lama 25 tahun. Subjek hukum yang dapat menguasai tanah

²³ *Ibid.*, Ps. 138.

²⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 7.

²⁵ *Ibid.*, Ps. 8.

dengan HGU adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia.²⁶ Dahulu HGU hanya dapat diberikan di atas tanah negara secara langsung, namun perkembangannya saat ini UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja membolehkan HGU diberikan di atas tanah HPL.²⁷ HGU di atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan dari pemegang HPL.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Subjek hukum yang dapat menguasai HGB adalah warga negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia.²⁸ HGB dapat diberikan pada tanah negara, tanah hak milik, maupun tanah HPL.

Hak Pakai ialah hak untuk menggunakan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain. Memberikan wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.²⁹ HP juga dapat diberikan di atas HPL. HP terdiri atas HP dengan jangka waktu dan HP waktu selama dipergunakan. HP dengan jangka waktu dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia, badan hukum asing, badan keagamaan/sosial, dan orang asing. HP selama dipergunakan dapat diberikan kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, pemerintah desa, perwakilan negara asing, dan perwakilan badan internasional.³⁰

Ketiga hak tersebut dapat diberikan di atas HPL. Apabila hak tersebut diberikan dalam rangka kerjasama pemanfaatan tanah oleh pihak ketiga maka dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Muatan (*template*) dari perjanjian pemanfaatan tanah ini harus mengikuti kaidah yang telah diatur perundang-undangan, antara lain paling sedikit memuat:³¹

- a. Identitas para pihak;
- b. Letak, batas, dan luas tanah;
- c. Jenis penggunaan, pemanfaatan tanah, dan/atau bangunan yang akan didirikan;
- d. Ketentuan mengenai jenis hak, jangka waktu, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, perubahan, dan/atau hapus/batalnya hak yang

26 Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960, Ps. 28-30.

27 Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, Ps. 138.

28 Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960, Ps. 35-36.

29 *Ibid.*, Ps. 41.

30 Indonesia, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 49.

31 *Ibid.*, Ps. 8 (2).

diberikan di atas tanah HPL, dan ketentuan pemilikan tanah dan bangunan setelah berakhirnya hak atas tanah;

- e. Besaran tarif dan/atau uang wajib tahunan dan tata cara pembayarannya;
- f. Persyaratan dan ketentuan yang mengikat para pihak, pelaksanaan pembangunan, denda atas wanprestasi termasuk klausul sanksi, dan pembatalan/pemutusan perjanjian;

Perjanjian pemanfaatan tanah apabila telah dibuat dan disepakati oleh para pihak adalah tanda atau bukti bahwa pemegang HPL telah memberikan persetujuan untuk pemberian atau perpanjangan hak atas tanah di atas HPL.

2. Macam Biaya Pemberian dan Perpanjangan Hak Atas Tanah di atas Hak Pengelolaan

Sebelum berlakunya PP No. 18/2021, pelaksanaan praktik pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL mengacu pada ketentuan PMDN No. 1/1977. PMDN ini tidak mengatur secara rinci mengenai biaya-biaya yang harus dikeluarkan dalam rangka pemberian hak di atas HPL. PMDN ini hanya mengatur bahwa dalam perjanjian penggunaan tanah yang dibuat oleh pemegang HPL dan calon pemegang hak di atas HPL harus memuat “jumlah uang pemasukan dan syarat-syarat pembayarannya.³²”

Namun dalam praktiknya, Prof. Arie Sukanti Hutagalung menyatakan bahwa pemegang HPL dapat menerapkan biaya-biaya sebagai berikut: (1) uang pemanfaatan tanah HPL; (2) uang pemasukan; (3) biaya rekomendasi pemegang HPL untuk perpanjangan HGB atas HPL. Uang pemanfaatan tanah HPL dibayarkan kepada pemegang HPL yang besarnya disepakati antara kedua belah pihak. Uang pemasukan adalah besaran uang yang dibayarkan pada negara sesuai dengan peraturan pemerintah. Terakhir, biaya rekomendasi pemegang HPL untuk perpanjangan HGB atas HPL dibayarkan kepada pemegang HPL yang besarnya sesuai kesepakatan kedua belah pihak.³³

Tidak adanya dasar hukum yang menjadi acuan perihal biaya-biaya apa saja yang harus dikeluarkan dalam rangka pemberian dan perpanjangan hak menyebabkan terjadinya sengketa pertanahan di pengadilan. Sering terjadi ketidaksepahaman berkaitan dengan biaya-biaya yang dapat dikenakan kepada calon pemegang hak maupun pemegang hak yang akan memperpanjang hak di atas HPL. Dasar hukum yang kurang kuat menyebabkan terciptanya ketidakpastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan.

3. Kepastian Hukum Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Apabila sebelumnya terdapat banyak istilah mengenai biaya dalam pemberian hak atas tanah pada HPL seperti uang pemasukan, uang

³² Indonesia, Menteri Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*, Nomor PM 1 Tahun 1977, Ps. 1.

³³ Arie Sukanti Hutagalung, *Pendapat Hukum Sengketa HPL*.

pemanfaatan lahan, dan uang rekomendasi, maka dalam PP No. 18/2021 telah diatur istilah baru yaitu tarif dan/atau uang wajib tahunan (penulis untuk setelahnya akan menggunakan istilah uang wajib tahunan). Dalam Pasal 9 PP No. 18/2021 juga diatur mengenai penentuan uang wajib tahunan yang harus disesuaikan dengan tujuan dari pemanfaatan lahan tersebut. Tujuan dari pemanfaatan lahan tersebut dapat digunakan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan, dan kepentingan ekonomi. Penentuan uang wajib tahunan ini dituangkan dalam perjanjian pemanfaatan tanah dan tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan para pihak. Selain itu, penentuan uang wajib tahunan juga harus didasarkan pada karakteristik peruntukkan dan kemanfaatan tertentu secara wajar.³⁴

Tidak seperti pengaturan pemberian hak atas tanah di atas HPL sebelumnya, PP No. 18/2021 ini telah merincikan mengenai pertimbangan-pertimbangan apa saja yang harus diperhatikan dalam penentuan biaya untuk penerbitan hak atas tanah di atas HPL. Selain itu, PP No. 18/2021 telah merumuskan bahwa peristilahan yang dipakai adalah uang wajib tahunan. Setidaknya hal ini telah memberikan kepastian hukum mengenai biaya dalam pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL dan dapat meminimalisir terjadinya sengketa hak atas tanah di atas HPL.

Meski demikian, perlu dicatat dan dikawal klausul Pasal 9 ayat (4) *“Rumusan tarif dan/atau uang wajib tahunan yang dikenakan oleh pemegang Hak Pengelolaan ditetapkan oleh Menteri.”* Bahwa klausul dalam Pasal 9 PP No. 18/2021 ini masih memerlukan Peraturan Menteri untuk menjabarkan secara detail perihal rumusan uang wajib tahunan. Perundang-undangan turunan ini harus dikawal agar tidak terulang kejadian PP No. 40/1996 yang tidak kunjung terbit aturan pelaksanaannya. Rumusan uang wajib tahunan yang nantinya akan ditetapkan oleh Menteri memberikan kepastian hukum bagi para pihak dalam rangka pemberian hak atas tanah khususnya pemegang hak atas tanah untuk menyiapkan biaya dalam rangka pemberian atau perpanjangan haknya. Dengan demikian, PP No. 18/2021 telah memberikan pondasi yang kokoh untuk pelaksanaan pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL, namun masih diperlukan penguatan melalui perundang-undangan yang diamanatkan di dalamnya.

V. KESIMPULAN

Sengketa di atas Hak Pengelolaan terjadi biasanya dikarenakan kesalahpahaman antara pemegang Hak Pengelolaan dan pemegang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan. Penyebabnya bermacam-macam, mulai dari masalah persetujuan, masalah izin, masalah kesalahpahaman para pihak, dan masalah biaya pengeluaran. Permasalahan biaya pengeluaran yang harus dialokasikan dalam rangka mendapatkan hak atau memperpanjang hak merupakan permasalahan yang pelik yang memerlukan pengaturan lebih detail

34 Indonesia, PP No. 18 Tahun 2021, Ps. 9.

agar praktiknya mendapatkan kepastian hukum. Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hak atas tanah yang dapat diberikan di atas Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Hak atas tanah tersebut dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan melakukan perjanjian pemanfaatan tanah yang muatannya harus sesuai dengan Pasal 8 (2) PP No. 18/2021. Perjanjian yang telah dibuat merupakan tanda persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan dalam memberikan atau memperpanjang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan.

Pelaksanaan praktik pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas HPL sebelum berlakunya UUCK dan PP No. 18/2021 masih mengacu pada PMDN No. 1/1977. Namun PP tersebut tidak menjelaskan secara rinci mengenai biaya-biaya yang harus dikeluarkan dalam rangka pemberian hak di atas Hak Pengelolaan. Hal ini yang seringkali menyebabkan kesalahpahaman dan berujung sengketa di pengadilan. Setidaknya menurut Prof. Arie Sukanti Hutagalung terdapat tiga biaya yang harus dibayar yaitu Uang Pemasukan pada negara, Uang Pemanfaatan Lahan dan Uang Rekomendasi pada pemegang Hak Pengelolaan. Namun dikarenakan tidak adanya dasar hukum yang mengatur rinci hal tersebut, maka terkesan malah ketidakpastian hukum yang tercipta.

PP No. 18/2021 lahir sebagai aturan lanjutan dari UUCK, dimana peristilahan yang digunakan adalah Uang Wajib Tahunan. Penentuannya Uang Wajib Tahunan harus sesuai tujuan pemanfaatan lahan bersangkutan, tidak boleh mengandung unsur-unsur yang merugikan pada pihak, serta didasarkan pada karakteristik dan kemanfaatan secara wajar. Pengaturan Uang Wajib Tahunan dalam rangka pemberian dan perpanjangan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan setidaknya telah memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan. Namun perlu dicatat bahwa pengaturan Uang Wajib Tahunan ini masih memerlukan peraturan yang lebih rinci mengenai teknis rumusan Uang Wajib Tahunan dalam bentuk Peraturan Menteri sebagaimana diamanatkan PP No. 18/2021.

Daftar Pustaka

- Djanggih, Hardianto & Salle. "Aspek Hukum Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Pandecta* 12 (Desember 2017).
- Fauzi, Fahrul. "Social Justice: The Basis for Implementing Compensation in Land Acquisition for The National Strategic Projects in Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 7 (Juli 2021).
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cet.12. Jakarta: Djambatan, 2008.
- Hutagalung, Arie Sukanti & Oloan Sitorus. *Seputar Hak Pengelolaan*. Yogyakarta: STPN Press, 2011.

- Hutagalung, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI, 2005.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. UU No. 5 Tahun 1960, LN No. 1960 – 104, TLN No. 2043.
- Indonesia. *Undang-Undang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Atas Tanah*. PP No. 40 Tahun 1996.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah*. PP No. 18 Tahun 2021.
- Indonesia, Menteri Dalam Negeri. *Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya*. Nomor PM 1 Tahun 1977.
- Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Penyelesaian Kasus Pertanahan*. Nomor PM 11 Tahun 2016.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan No. 171 PK/TUN/2016.
- Mamudji, Sri. *et. al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet.1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Parlindungan, A.P. *Hak Pengelolaan Menurut Sistem UUPA*. Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Parlindungan, A.P. *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: CV Mandar Maju, 1998.
- Santoso, Urip. *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*. Cet.1. Depok: Kencana, 2017.
- Sendow, Arie V. “Masalah Pemberian Hak Pengelolaan Atas Tanah Negara di Kabupaten Minahasa.” *Jurnal Hukum Unstrat* 21 (April-Juni 2013).
- Sidharta, Bernhard Arief. “Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatika.” dalam *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Cet.5. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1985.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah dalam Pespektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Kompas, 2008.

**MANIFESTO SIMPLIFIKASI REGULASI DAN PERSETUJUAN
PRESIDEN TERHADAP PERATURAN MENTERI/KEPALA
LEMBAGA (STUDI TERHADAP PERATURAN PRESIDEN NOMOR
68 TAHUN 2021 TENTANG PEMBERIAN PERSETUJUAN
PRESIDEN TERHADAP RANCANGAN PERATURAN
MENTERI/KEPALA LEMBAGA)**

Fahrurozi

E-mail: fahrurozi25@gmail.com

Abstrak

Agenda simplifikasi regulasi merupakan salah satu fokus utama Presiden Joko Widodo dalam tujuannya meningkatkan perekonomian nasional. Presiden beranggapan bahwa kondisi over regulasi mengakibatkan banyaknya aturan yang dinilai masyarakat khususnya bagi pelaku usaha. Sejak 2014, sudah banyak kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam upaya memangkas regulasi yang dinilai tidak relevan. Puncaknya adalah baru-baru ini Presiden mewajibkan agar peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang memiliki kriteria berdampak luas, bersifat strategis, dan lintas sektoral, untuk mendapatkan persetujuan Presiden terlebih dahulu sebelum diundangkan.

Kata kunci: simplifikasi regulasi, persetujuan presiden, perekonomian.

I. PENDAHULUAN

Sejak menjabat sebagai Presiden pada tahun 2014, simplifikasi regulasi merupakan salah satu agenda utama yang digaungkan oleh Presiden Joko Widodo. Program ini dilatarbelakangi pada banyaknya regulasi yang dinilai menghambat berbagai aspek birokratis, khususnya yang berkaitan dengan perekonomian. Dalam pelaksanaannya, upaya simplifikasi regulasi dituangkan dalam berbagai kebijakan yang berorientasi pada penyederhanaan regulasi, baik secara kuantitas maupun secara kualitas.

Simplifikasi merupakan konsep penyederhanaan atau bahkan penghapusan elemen-elemen proses untuk mengurangi kompleksitas dan inefisiensi.¹ Sedangkan simplifikasi regulasi memiliki pengertian menerapkan regulasi sesuai kebutuhan atau seperlunya, dan sehingga dapat mengatur secara proporsional.²

Sunstein menilai, simplifikasi regulasi meliputi penghapusan aturan yang menghambat termasuk biaya yang tinggi, serta persyaratan-persyaratan yang tidak berdasar.³ Aturan dan persyaratan yang menghambat ini maksudnya adalah ketentuan-ketentuan yang mempersulit masyarakat yang

¹ Small and Medium Enterprise Department, "Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level: A Reform Implementation Toolkit for Project Teams" World Bank Group 2006 http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/96/BEEToolkit05_full.pdf (diakses 5 September 2021)

² EUR-LEX, "Simplification of Legislation" European Union https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/legislation_simplification.html (diakses 5 September 2021)

³ Cass R. Sunstein, *Simpler*, (New York: Simon and Schuster, 2013), hlm. 24.

diatur. Wicipto berpandangan bahwa simplifikasi regulasi adalah penyederhanaan peraturan perundang-undangan yang sudah terlalu banyak (*over-regulated*).⁴ Kondisi ini melahirkan adanya tumpang tindih (*overlapping*) pengaturan yang ada khususnya antar lembaga. Tentunya, hal ini menimbulkan adanya ketidakpastian hukum yang merugikan masyarakat.

Menurut Uni Eropa, aktivitas dari simplifikasi regulasi meliputi penyederhanaan, pengkodifikasian, perombakan, pengkonsolidasian peraturan perundang-undangan, dan pencabutan aturan yang sudah tidak relevan.⁵ Wicipto juga menambahkan bahwa simplifikasi dapat dilakukan dengan mengurangi jumlah peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan atau yang bermasalah.⁶ Tujuannya tidak lain adalah untuk memastikan efektivitas dan mencegah tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh, untuk dapat memulai usaha di Indonesia dulu memerlukan izin gangguan (*hinder ordonantie*) yang diatur dalam *Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 226. Sedangkan izin gangguan merupakan produk hukum peninggalan kolonial yang sudah tidak relevan dengan iklim usaha saat ini.⁷ Oleh karena itu, pemerintah mencabut aturan mengenai izin gangguan tersebut melalui Peraturan Kementerian Dalam Negeri tentang Pencabutan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan Di Daerah. Pencabutan kewajiban memperoleh izin gangguan ini merupakan bentuk simplifikasi regulasi.

Ketentuan yang menghambat semacam izin gangguan inilah yang disebut dengan istilah “*red tape*”. Istilah *red tape* maksudnya adalah proses yang dianggap tidak penting, menghambat tercapainya tujuan yang diharapkan, namun merupakan tahapan resmi yang dipersyaratkan oleh negara.⁸ *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) menilai bahwa *red tape* sangat membebani pelaku usaha dalam menjalankan usahanya.⁹ Padahal, dunia usaha tentunya masih memiliki jalan terjal untuk

4 Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 321–34, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/288/203>. (diakses pada 5 September 2021)

5 EUR-LEX, “Simplification of Legislation.”

6 Setiadi, “Simplifikasi Peraturan,”

7 Ranny Christi Mose, “Implikasi Hukum Atas Iklim Investasi Di Kota Manado Sebelum Dan Sesudah Dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2017.” *Lex Et Societatis* 5, no. 4 (2017).

8 Cambridge Dictionary, “Red Tape”, Cambridge University Press 2021, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/red-tape> (diakses 4 September 2021).

9 OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*,” (Paris: OECD Publishing, 2006), <https://doi.org/10.1787/9789264029798-en>. (diakses 4 September 2021).

dapat beroperasi dan menghasilkan keuntungan. Sehingga OECD mendorong agar negara-negara dapat memetakan tahapan administrasi perizinan berusaha yang dianggap memenuhi kriteria *red tape*, untuk selanjutnya dapat dilakukan simplifikasi.¹⁰

Studi mengenai simplifikasi juga terus berkembang dan tidak hanya terbatas pada penyederhanaan tahapan birokratis. Sunstein bahkan menambahkan bahwa simplifikasi regulasi dapat diwujudkan dengan penerapan regulasi berbasis *cost* dan *benefit* dan penggunaan bahasa regulasi yang mudah dipahami.¹¹ Sunstein juga mendorong pentingnya menyediakan semacam ringkasan yang mudah dibaca, agar masyarakat dapat lebih memahami apa yang diatur dalam regulasi tersebut.¹² Tujuannya adalah agar regulasi dapat lebih mudah dipahami, sehingga meningkatkan efektivitas penerapan regulasi tersebut. Artinya, simplifikasi regulasi memiliki banyak kegunaan positif dari perspektif reformasi peraturan perundang-undangan.

II. PRAKTEK SIMPLIFIKASI

Simplifikasi regulasi pada dasarnya bukanlah hal yang baru dalam tatanan studi peraturan perundang-undangan. Pada tahun 1986, Amerika Serikat menginisiasikan *Regulatory Improvement Project* untuk meminimalisir beban-beban yang muncul atas peraturan yang ada. Selanjutnya, dilakukan simplifikasi dengan melakukan *review* atas peraturan-peraturan yang ada khususnya di sektor keuangan dan perbankan. Kemudian di era Presiden Barack Obama, upaya simplifikasi regulasi kembali dicetuskan oleh lembaga *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA). Pada tahun 2009, OIRA melakukan simplifikasi regulasi dengan penekanan pada penghapusan ketentuan *red tape*, pendekatan *cost* dan *benefit*, penyederhanaan bahasa agar regulasi lebih mudah dimengerti masyarakat.¹³

Uni Eropa juga melakukan upaya simplifikasi regulasi sejak tahun 1996, yaitu dengan ditetapkannya *Simplification of Legislation for the Internal Market* (SLIM).¹⁴ Kemudian Uni Eropa secara rutin melakukan agenda pengkinian (*updating*) simplifikasi regulasi bagi negara-negara anggotanya. Salah satunya dengan program *Commission's rolling programme for simplification* yang ditetapkan pada tahun 2005 yang berhasil memetakan 640 inisiatif untuk simplifikasi pada tahun 2012. Di mana hal tersebut berhasil memangkas birokrasi perizinan bisni hingga 25% dari kondisi sebelumnya.¹⁵

Masih pada tahun 2012, Uni Eropa menerapkan program simplifikasi regulasi Bernama *Regulatory Fitness and Performance programme*

10 OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, (Paris: OECD Publishing, 2010) <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en>.

11 Sunstein, *Simpler*, 23-24.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 EUR-LEX, "Simplification of Legislation."

15 Ibid.

(REFIT).¹⁶ REFIT mengidentifikasi materi regulasi yang menghambat, menyederhanakan dan meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan secara efektif dan efisien.¹⁷ Penekanan efisien di sini adalah dengan memastikan agar kebijakan yang akan dituangkan dalam suatu regulasi harus dapat dilaksanakan dengan dengan biaya yang rendah dan tidak boleh melebihi potensi manfaat yang dapat dicapai.

Indonesia sendiri cukup serius dalam mencoba menerapkan simplifikasi regulasi. Strategi yang dilakukan adalah dengan pendekatan *self-assessment* oleh lembaga-lembaga terkait dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, dan kemudian melakukan revisi, pencabutan, maupun pembentukan regulasi baru.¹⁸ Sejak tahun 2015, pemerintah melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memetakan simplifikasi regulasi dengan cara pemangkasan peraturan perundang-undangan. Baik yang ada saat ini (*existing regulation*), maupun yang akan ada di masa depan (*future regulation*).¹⁹ Fokus simplifikasi regulasi dalam hal ini terfokus pada empat bidang yaitu perizinan, investasi, tata niaga ekspor dan impor, serta kemudahan berusaha. Fokusnya adalah penyederhanaan regulasi di tingkat peraturan menteri, peraturan direktur jenderal, atau peraturan lain yang setingkat. Selanjutnya pada tahun 2018, Pemerintah menggunakan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) untuk memaksimalkan upaya simplifikasi regulasi.²⁰

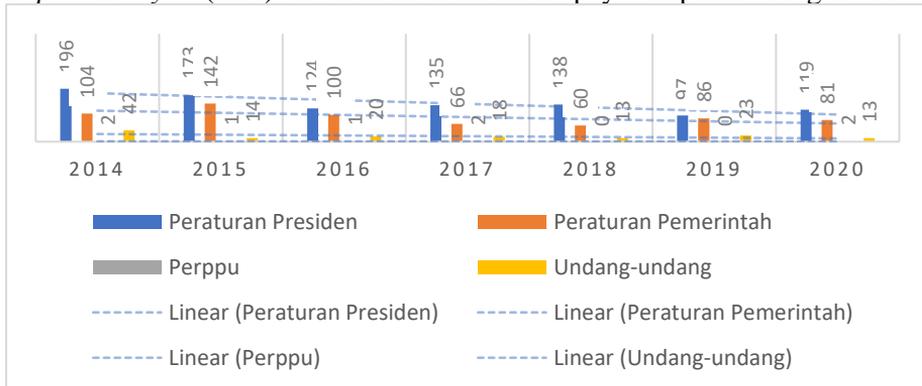


Figure 1 Jumlah peraturan Menteri dan peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang disahkan pada kurun waktu 2014 – 2020 (sumber: diolah dari peraturan.go.id)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ “REFIT – Making EU Law Simpler, Less Costly and Future Proof.” European Commission, 2021. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en. (diakses 5 September 2021)

¹⁸ “Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya.” Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, November 5, 2019. <https://pshk.or.id/penelitian/kajian-reformasi-regulasi-di-indonesia-pokok-permasalahan-dan-strategi-penanganannya/>. (diakses 5 September 2021)

¹⁹ Ibid

²⁰ Ibid.

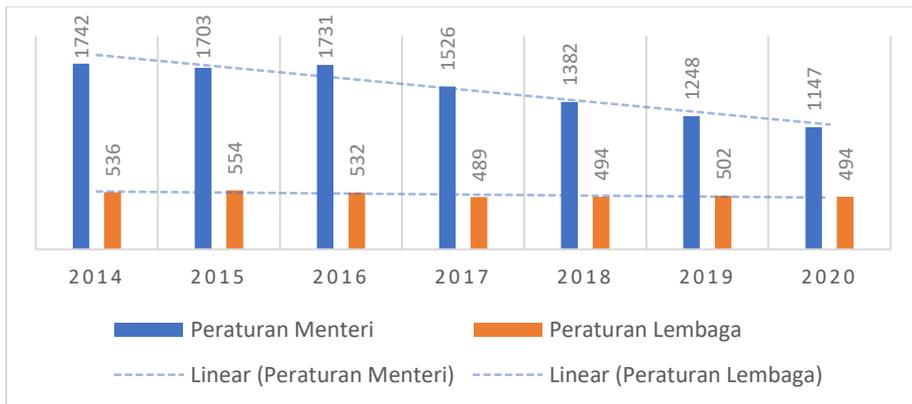


Figure 2 Jumlah peraturan Menteri dan peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang disahkan pada kurun waktu 2014 – 2020 (sumber: diolah dari peraturan.go.id)

Secara kuantitas, terlihat adanya tren penurunan regulasi yang disahkan sejak Presiden Joko Widodo menjabat. Namun bukan berarti hal ini berbanding lurus dengan penurunan ketentuan yang menghambat birokrasi perizinan bisnis (*red tape*). Sehingga hal ini mendorong Presiden melakukan langkah-langkah simplifikasi regulasi yang cukup revolusioner. Revolusioner dalam penelitian ini maksudnya adalah upaya yang tidak biasa, belum pernah dilakukan oleh rezim sebelumnya, dan berdampak signifikan dari perspektif studi peraturan perundang-undangan.

Pertama, mengesahkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*online single submission*). Kedua, Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (*omnibus law*). Ketiga, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga (selanjutnya disebut sebagai Perpres Persetujuan Presiden). Penelitian ini akan mencoba menganalisis kerangka berfikir Perpres Persetujuan Presiden dari perspektif simplifikasi regulasi.

III. PEMBANTU PRESIDEN

Ketika dilantik untuk menjabat pada periode kedua pada tahun 2019, Presiden Joko Widodo kembali menegaskan agenda simplifikasi regulasi: “segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong, harus kita pangkas”²¹. Pernyataan ini menunjukkan bahwa Presiden masih melihat banyaknya regulasi yang menghambat berbagai aspek perekonomian. Sehingga agenda simplifikasi regulasi masih menjadi program prioritas.

21 “Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024”, Kompas.com <https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024> (diakses 5 September 2021).

Dalam Sidang Paripurna Kabinet Presiden mengaskan bahwa Menteri dilarang untuk memiliki visi-misi sendiri.²² Menurutny, yang ada hanya visi misi Presiden. Menteri dan unsur pejabat lainnya yang merupakan pembantu Presiden, atau berada di bawah cabang kekuasaan eksekutif, harus tunduk terhadap arahan Presiden dan tidak dibenarkan memiliki agenda sendiri-sendiri.

Dari kedua pidato tersebut, dari kacamata regulasi tentu dapat diasumsikan bahwa presiden menginginkan agar regulasi yang ada disederhanakan, dan Menteri serta para pembantu presiden lainnya tidak dibenarkan membuat kebijakan sendiri. Dalam hal ini tentunya berbentuk regulasi yang sesuai kewenangan masing-masing jabatan. Karena bagaimanapun juga, regulasi yang disahkan tiap tahunnya masih tergolong tinggi. Utamanya bagi peraturan lembaga yang volumenya cenderung stabil disahkan secara kuantitas (lihat grafik 2).

Secara kronologis, amanat Presiden dalam Rapat Terbatas tertanggal 2 Juli 2015, Sidang Kabinet Paripurna tanggal 12 Februari 2018 dan 14 November 2019, memang sudah memerintahkan agar peraturan Menteri/kepala lembaga perlu mendapat persetujuan Presiden untuk disahkan terlebih dahulu.²³ Bahkan hal ini kembali dipertegas dalam Surat Sekretaris Kabinet Republik Indonesia No. B-0144/Seskab/Polhukam/04/2020 perihal Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Peraturan Menteri/Kepala Negara tertanggal 23 April 2020. Pemberian persetujuan ini ditujukan bagi peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang, berdampak luas bagi kehidupan masyarakat, bersifat strategis, atau lintas sektoral.²⁴ Kemudian baru pada tahun 2021 disahkanlah Perpres Persetujuan Presiden yang secara garis besar mengatur materi yang sama dengan Surat Sekretaris Kabinet tersebut.

Melihat kronologis di atas, tentunya dapat dipahami bahwa lahirnya Perpres Persetujuan Presiden ini bukan tanpa alasan. Bahkan bisa dibilang sebagai salah satu titik kulminasi kekhawatiran akan lahirnya regulasi-regulasi yang ada. Khususnya yang disahkan oleh pejabat setingkat Menteri atau Kepala Lembaga. Dalam rumusan konsiderans Perpres Persetujuan Presiden, pertimbangan disahkannya aturan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka menyelaraskan gerak penyelenggaraan pemerintahan dan menjaga arah kebijakan pembangunan nasional, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi harus mengetahui setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga;

²² “Jokowi Tegaskan Lagi Tak Ada Visi Misi Menteri”, CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191024110205-32-442468/jokowi-tegaskan-lagi-tak-ada-visi-misi-menteri> (diakses 5 September 2021).

²³ Surat Sekretaris Kabinet Republik Indonesia No. B-0144/Seskab/Polhukam/04/2020 perihal Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Peraturan Menteri/Kepala Negara.

²⁴ Ibid.

- b. bahwa untuk menghasilkan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang berkualitas, harmonis, tidak sektoral, dan tidak menghambat kegiatan masyarakat dan dunia usaha, diperlukan mekanisme pemberian Persetujuan Presiden terhadap kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri/kepala lembaga dalam bentuk Peraturan Menteri/Kepala Lembaga;
- c. bahwa pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga dimaksudkan untuk meminimalkan permasalahan dalam pelaksanaan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga;²⁵

Berdasarkan rumusan konsiderans di atas, memang terlihat bahwa dasar lahirnya peraturan ini adalah untuk menyelaraskan regulasi yang diterbitkan oleh Menteri/Kepala Lembaga agar sesuai dengan arah pembangunan yang diamanatkan Presiden. Secara teori dalam sistem presidensial, hal ini tentunya sah-sah saja mengingat Menteri (dan kepala lembaga) merupakan pembantu Presiden,²⁶ sehingga Presiden berhak mengetahui apa saja yang dilaksanakan oleh pembantunya agar tidak menyimpang.²⁷ Namun secara politis, hal ini tentunya mengesankan bahwa para pembantu Presiden selama inicenderung tidak mengikuti arah kebijakan Presiden, atau Presiden tidak mengetahui apa saja yang dikerjakan oleh jajaran kabinetnya.²⁸

IV. IMEMBENTUK REGULASI YANG BAIK

Bardach dan Kagan berpendapat bahwa regulasi yang baik mendorong pada adanya kondisi yang baik, sedangkan regulasi yang buruk mendorong adanya kondisi yang buruk.²⁹ Dalam konteks regulasi nasional, Presiden menilai bahwa banyak regulasi yang justru mendorong adanya kondisi yang buruk di masyarakat karena berpotensi menghambat tujuan pembangunan.³⁰

Penelitian ini meyakini bahwa disahkannya Perpres Persetujuan Presiden merupakan bentuk keinginan Presiden dalam mengoptimalkan

²⁵ Indonesia, Peraturan Presiden Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Perpres No. 68 Tahun 2021, LN No.173 Tahun 2021, Menimbang.

²⁶ Indonesia, Pasal 17.

²⁷ M. Nur Solikhin, "Diskusi Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Peraturan K/L: Pengaruh terhadap Pelaksanaan Reformasi Regulasi" (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)

²⁸ Ibid.

²⁹ Eugene Bardach and Robert A. Kagan, "Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. A Twentieth Century Fund Report, (Philadelphia: Temple University Press, 1981), hlm. 93.

³⁰ "Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib" Bappenas, https://www.bappenas.go.id/files/9814/4419/3082/Buku_Reformasi_Regulasi.pdf (diakses 5 September 2021)

reformasi regulasi. Dengan analogi bahwa peraturan Menteri/Kepala Lembaga yang dianggap berpotensi menyimpang dari visi misi Presiden, dapat ditolak disahkan oleh Presiden. Artinya, Presiden memiliki peran langsung untuk mengeliminasi regulasi *red tape* untuk tidak disahkan. Tentunya hal ini juga berdampak langsung dalam mereduksi volume pengesahan regulasi.

Selanjutnya, Perpres Persetujuan Presiden mengamanatkan pemberian persetujuan Presiden dilakukan setelah tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi telah selesai dilaksanakan.³¹ Dengan kata lain, prosesi pemberian persetujuan dilakukan setelah rancangan peraturan Menteri/Kepala Lembaga sudah selesai dibahas dan tinggal menunggu pengesahan oleh Menteri/Kepala Lembaga bersangkutan.

Persetujuan di tahap akhir ini tentunya berpotensi menyia-nyiakan biaya (*cost*), waktu, dan tenaga yang sudah dikerahkan dalam tahapan penyusunan peraturan yang dimaksud. Sehingga tidak efisien dalam konteks penggunaan anggaran, dan membuang waktu dan tenaga yang dikeluarkan apalagi jika ada pekerjaan lain yang dikorbankan untuk penyusunan regulasi tersebut. Padahal, jika persetujuan ini diberikan di awal sebelum aturan tersebut mulai disusun (semacam izin prakarsa), hal ini tidak hanya berpotensi mengurangi regulasi yang tidak perlu disahkan. Tetapi juga dapat menyelamatkan potensi biaya yang dikeluarkan untuk sesuatu yang bertentangan atau tidak disetujui oleh Presiden. Pendekatan *cost* dan *benefit* semacam ini juga merupakan wujud simplifikasi regulasi yang konkret dan dilakukan oleh Amerika Serikat.³² Dengan penolakan di awal, tentunya jajaran pembantu presiden juga dapat berfokus untuk menyelesaikan pekerjaan lainnya.

Di samping itu, pemberian persetujuan ini hanya dikhususkan pada peraturan Menteri/lembaga yang berdampak luas bagi kehidupan masyarakat; bersifat strategis, yaitu berpengaruh pada program prioritas Presiden dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), serta berimbas pada pertahanan, keamanan, dan keuangan negara; dan lintas sektoral.³³ Jika memenuhi salah satu kriteria di atas, maka peraturan dimaksud harus mendapat persetujuan Presiden.

Kriteria berdampak luas, strategis, dan lintas sektoral ini tentunya mengundang pertanyaan lanjutan: apakah tepat apabila peraturan setingkat Menteri/Lembaga, mengatur hal-hal tersebut? Wicipto menilai bahwa jika memang dibutuhkan intervensi atau persetujuan Presiden dalam aturan yang bersifat berdampak luas, strategis, dan lintas sektoral, mengapa peraturan tersebut tidak diatur dalam bentuk Peraturan Presiden saja?³⁴ Dalam hal ini,

31 Indonesia, Pasal 4 jo. Pasal 5.

32 Sunstein, *Simpler*, hlm. 14.

33 Indonesia, Pasal 3 ayat (2).

34 Wicipto Setiadi, "Perpres No. 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Permen/Perkalembaga Dan Reformasi Regulasi", (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan

memang terdapat kejanggalan ketika suatu peraturan Menteri/Kepala Lembaga, dapat mengatur sebegitu luas hingga lintas sektoral. Di mana hal tersebut harusnya menjadi materi muatan Peraturan Presiden.

Memang harus diakui bahwa kondisi penyusunan regulasi di Indonesia begitu kompleks. Mengutip penilaian Wicipto yang menganggap bahwa materi muatan tersebut harusnya disusun dalam bentuk Peraturan Presiden, dalam kenyataannya sulit untuk dilaksanakan jika terdapat pendelegasian langsung dari Undang-undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden kepada Peraturan Menteri.³⁵ Di sisi lain, bahkan tanpa adanya pasal pendelegasian langsung kepada Menteri/Kepala Lembaga sekalipun, suatu Undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi sulit untuk diaplikasikan jika belum ada peraturan teknis yang mengatur lebih rinci.³⁶

Maka dari itu, penelitian ini berkesimpulan bahwa untuk mengefektifkan program simplifikasi regulasi, reformasi yang perlu untuk dilakukan adalah dengan melarang adanya pendelegasian langsung dari Undang-undang kepada Peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Sebaliknya, Menteri/Kepala Lembaga tetap diberikan kewenangan untuk membuat regulasi. Dengan catatan, regulasi tersebut tidak boleh berdampak luas, bersifat strategis, dan lintas sektoral. Ketiga kriteria tersebut setidaknya paling rendah diatur dalam Peraturan Presiden untuk menghindari adanya tumpang tindih regulasi dan ego sektoral antar lembaga.³⁷

Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)

35 Fadlansyah Lubis, “Sosialisasi Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga” (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)

36 Sunstein, *Simpler*, hlm. 21.

37 Penulis menemukan adanya peraturan lintas sektoral, yang pada pembahasannya bersifat internal Kementerian/Lembaga, menjadi sulit diterapkan. Pada tahun 2017, disahkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 48 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pengusahaan di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral. Dimana peraturan tersebut menghendaki perubahan pemegang saham atau pengurus bagi Perseroan Terbatas (PT) yang bergerak di sektor energi dan mineral, harus mendapatkan persetujuan dari Menteri ESDM. Padahal, hlm ini jelas berseberangan dengan Undang-undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) beserta peraturan turunannya. Di mana kewenangan persetujuan perubahan anggaran dasar yang mencakup nama PT, maksud dan tujuan, jangka waktu, besar modal dasar, pengurangan modal, modal ditempatkan dan disetor, dan/atau status PT di berikan dalam UUPT adalah mutlak kewenangan Menteri Hukum dan HAM. Selain itu, perubahan anggaran dasar terkait pemegang saham dalam suatu PT, sifatnya hanya pemberitahuan saja kepada Menteri Hukum dan HAM. Sehingga tidak tepat jika Menteri ESDM melahirkan kewenangan sendiri atas PT dalam rezim UUPT di bawah Menteri Hukum dan HAM. Namun apabila regulasi lintas sektoral ini dituangkan dalam Peraturan Presiden yang memang secara teoritis berwenang untuk memerintahkan Menteri Hukum dan HAM, maka ketentuan regulasi tersebut memiliki landasan hukum yang kuat untuk dipatuhi bersama oleh Menteri ESDM dan Menteri Hukum dan HAM.

Aubert menjelaskan bahwa suatu hukum kadang tidak berjalan efektif di masyarakat karena adanya kelemahan (*clumsiness*) dari administrasi pemerintahan itu sendiri.³⁸ Kelemahan tersebut ditemukan baik dalam menyusun atau mengeksekusi aturan tersebut.³⁹

Perpres Persetujuan Presiden ini terlepas dari niat baiknya memang menimbulkan berbagai pertanyaan-pertanyaan. Misalnya, Perpres Persetujuan Presiden ini tidak menjelaskan apa saja *output* yang dapat dihasilkan. Apakah hanya sebatas diterima dan ditolak saja? Apakah dapat diberikan persetujuan dengan catatan? Apakah dapat ditolak atau diterima sebagian pasal0pasalnya? Kemudian apa saja parameter atau indikator suatu peraturan Menteri/Kepala Lembaga dapat diterima dan ditolak?

Hal ini memang membuka ruang secara luas namun berpotensi menjadi kontraproduktif dengan penyusunan regulasi itu sendiri. Sebagai pembanding, Amerika Serikat memiliki OIRA yang melakukan analisis revidu dan bersedia untuk terlibat dan memberikan rekomendasi atas rancangan peraturan yang diusulkan untuk disahkan oleh Presiden.⁴⁰ Model ini dapat menjadi salah satu referensi yang dapat diadopsi oleh Presiden dalam upaya mewujudkan simplifikasi regulasi.

Permasalahan lain yang menjadi pertanyaan adalah terkait peran Sekretaris Kabinet dalam hal pemberian rekomendasi. Padahal, hal ini menambah panjang alur pemrosesan penyusunan regulasi yang justru menjadi *concern* dari Presiden sendiri (penyusunan regulasi yang terlalu lama). Seyogyanya, Presiden cukup memberikan kekuasaan penuh kepada Menteri yang membidangi urusan pembentukan peraturan perundang-undangan kepercayaan dalam mempertimbangkan pemberian persetujuan presiden atau tidak. Opsi lainnya adalah dengan melibatkan Sekretariat Kabinet untuk terlibat dalam seluruh tahapan penyusunan peraturan Menteri/Kepala Lembaga. Dengan demikian, Sekretariat Kabinet juga dapat mengawal penyusunan peraturan Menteri/Kepala Lembaga sehingga dapat benar-benar memahami teks dan konteks peraturan yang disusun sebelum mendapatkan persetujuan Presiden.

V. KESIMPULAN

Disahkannya Perpres Persetujuan Presiden merupakan wujud keseriusan Presiden Joko Widodo dalam melakukan simplifikasi regulasi. Baik secara teoritis dan praktis, peraturan tersebut memang dapat berperan sentral dalam upaya mengurangi adanya peraturan-peraturan tingkat Menteri/Kepala

38 Wilhelm Aubert, "Some Social Functions of Legislation." *Acta Sociologica* 10, no. 1-2 (1967) <https://doi.org/10.1177/000169936701000107> (diakses 3 Agustus 2021)

39 *Ibid.*

40 Office of Management and Budget, "Information and Regulatory Affairs" The White House, <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/> (diakses 5 September 2021)

Lembaga yang dianggap tidak perlu, tidak relevan, dan menyulitkan masyarakat.

Ditinjau dari segi efektivitas, Perpres Persetujuan Presiden ini dapat dikategorikan sebagai upaya *short term solution* dalam mengurangi kondisi overregulasi. Permasalahan utama yang dihadapi adalah banyaknya regulasi di tingkat Menteri/Kepala Lembaga yang mendapatkan delegasi langsung dari Undang-undang, mengatur secara luas dan berdampak strategis, serta lintas sektoral. Hal ini merupakan akar permasalahan yang harus segera dibenahi karena menimbulkan inefektivitas dan tumpang tindih regulasi. Sehingga regulasi yang bersifat luas pengaturannya, berdampak strategis dan lintas sektor, harus diatur paling rendah dalam Peraturan Presiden. Hal lain yang disayangkan adalah tahapan pemberian persetujuan di akhir setelah seluruh tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan. Padahal jika dilaksanakan di awal, hal ini juga dapat menghemat biaya, waktu, dan tenaga yang dicurahkan untuk menyusun regulasi tersebut.

Terlepas dari banyaknya pertanyaan dan kekhawatiran yang ada, Perpres Persetujuan Presiden ini merupakan bentuk keseriusan Presiden dalam hal simplifikasi regulasi. Sehingga memang seluruh jajaran kabinet harus benar-benar memperhatikan bahwa Presiden tidak menghendaki adanya kebijakan yang tidak selaras dengan arah pembangunan yang diharapkan. Kedepannya, diharapkan terdapat upaya simplifikasi regulasi lainnya yang mampu untuk terus memangkas peraturan-peraturan yang membebani masyarakat.

Daftar Pustaka

- Aubert, Vilhelm, "Some Social Functions of Legislation." *Acta Sociologica* 10, no. 1-2 (1967) <https://doi.org/10.1177/000169936701000107> (diakses 3 Agustus 2021)
- Baldwin, Robert, *Rules and Government*, (Oxford: Clarendon Press, 2017).
- Bardach, Eugene dan Robert A. Kagan, "Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. A Twentieth Century Fund Report, (Philadelphia: Temple University Press, 1981), hlm. 93.
- Lubis, Fadlansyah, "Sosialisasi Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2021 tentang Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga" (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)
- OECD, *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*," (Paris: OECD Publishing, 2006), <https://doi.org/10.1787/9789264029798-en>. (diakses 4 September 2021).

- OECD, *Why Is Administrative Simplification So Complicated?: Looking beyond 2010*, (Paris: OECD Publishing, 2010) <https://doi.org/10.1787/9789264089754-en>.
- Ranny Christi Mose, "Implikasi Hukum Atas Iklim Investasi Di Kota Manado Sebelum Dan Sesudah Dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2017." *Lex Et Societatis* 5, no. 4 (2017).
- Setiadi, Wicipto, "Perpres No. 68 Tahun 2021 Tentang Pemberian Persetujuan Presiden Terhadap Permen/Perkalembaga Dan Reformasi Regulasi", (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)
- Setiadi, Wicipto, "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 7, no. 3 (2018): 321–34, <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/288/203>. (diakses pada 5 September 2021)
- Solikhin, M. Nur, "Diskusi Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Peraturan K/L: Pengaruh terhadap Pelaksanaan Reformasi Regulasi" (disampaikan pada Webinar Kewajiban Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Kementerian/Lembaga: Apa Dampaknya terhadap Reformasi Regulasi?, Jakarta, 18 Agustus 2021)
- Sunstein, Cass R., *Simpler*, (New York: Simon and Schuster, 2013), hlm. 24.
- Suroho, Agus, *Fiksi Hukum Dalam Pembuatan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Universitas Al-Azhar Indonesia, 2019).
- Sururi, Ahmad. "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis." *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 2 (2017).
- Indonesia, Peraturan Presiden Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Rancangan Peraturan Menteri/Kepala Lembaga, Perpres No. 68 Tahun 2021, LN No.173 Tahun 2021, Menimbang.
- Surat Sekretaris Kabinet Republik Indonesia No. B-0144/Seskab/Polhukam/04/2020 perihal Pemberian Persetujuan Presiden terhadap Peraturan Menteri/Kepala Negara.
- "Jokowi Tegaskan Lagi Tak Ada Visi Misi Menteri", CNN Indonesia, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191024110205-32-442468/jokowi-tegaskan-lagi-tak-ada-visi-misi-menteri> (diakses 5 September 2021).
- "Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya." Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, November 5, 2019. <https://pshk.or.id/penelitian/kajian-reformasi->

- regulasi-di-indonesia-pokok-permasalahan-dan-strategi-penanganannya/**. (diakses 5 September 2021)
- “Naskah Lengkap Pidato Presiden Joko Widodo dalam Pelantikan Periode 2019-2024”, Kompas.com **<https://jeo.kompas.com/naskah-lengkap-pidato-presiden-joko-widodo-dalam-pelantikan-periode-2019-2024>** (diakses 5 September 2021).
- “REFIT – Making EU Law Simpler, Less Costly and Future Proof.” European Commission, 2021. **https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en**. (diakses 5 September 2021)
- “Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib” Bappenas, **https://www.bappenas.go.id/files/9814/4419/3082/Buku_Reformasi_Regulasi.pdf** (diakses 5 September 2021)
- Cambridge Dictionary, “Red Tape”, Cambridge University Press 2021, **<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/red-tape>** (diakses 4 September 2021).
- EUR-LEX, “Simplification of Legislation” European Union **https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/legislation_simplification.html** (diakses 5 September 2021)
- Office of Management and Budget, “Information and Regulatory Affairs” The White House, **<https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>** (diakses 5 September 2021)
- Small and Medium Enterprise Department, “Simplification of Business Regulations at the Sub-National Level: A Reform Implementation Toolkit for Project Teams” World Bank Group 2006
http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/96/BEEToolkit05_full.pdf (diakses 5 September 2021)

PROBLEMATIK PERLINDUNGAN HUKUM PEKERJA/BURUH OUTSOURCING PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Fitriana

Abstrak

Praktik *outsourcing* seringkali menyisakan berbagai permasalahan. Setiap regulasi yang bersinggungan dengan praktik ini selalu menjadi topik utama dalam pemberitaan. Tak terkecuali saat ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada tahun lalu. Sebagian besar masyarakat, khususnya pihak pekerja/buruh, menyayangkan ketentuan *outsourcing* yang dirasa belum cukup memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Padahal, sudah sepatutnya Pemerintah hadir untuk memberikan kepastian hukum dalam melindungi kepentingan pekerja/buruh yang berkedudukan sosial ekonomi lebih rendah dibandingkan kedudukan pengusaha. Hal ini mengingatkan hukum ketenagakerjaan di Indonesia tidak hanya sarat dengan sifat-sifat hukum privat (*privaatrechtelijk*) saja, melainkan juga sarat dengan sifat-sifat hukum publik (*publiekrechtelijk*). Untuk itu, tulisan ini akan membahas dari aspek yuridis, apakah ketentuan *outsourcing* dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Adapun penelitian dalam tulisan ini menggunakan metode yuridis normatif.

Kata Kunci: *outsourcing*, pekerja/buruh, perlindungan hukum.

Abstract

The practice of outsourcing often leaves various problems. Every regulation related to this practice is always the main topic in the news. It was no exception when Law Number 11 of 2020 on Job Creation was enacted last year. Most of the people, especially the employee/labor, regret that the outsourcing provision is deemed not sufficient to provide legal protection for the outsourced employee/labor. In this regard, Government should be present to provide legal certainty in protecting the interests of employee/labor who socioeconomic status is lower than that of the employer. This is due to the fact that employment law in Indonesia is not only full of the characteristic of private law (privaatrechtelijk), but also loaded with the characteristics of public law (publiekrechtelijk). For this reason, this article will discuss from the juridical aspect, whether the outsourcing provisions under Law Number 11 of 2020 on Job Creation have provided legal protection for outsourced employee/labor. The research in this article uses a normative juridical method.

Keywords: outsourcing, employee/labor, legal protection.

I. PENDAHULUAN

Outsourcing diartikan oleh Bennett Harrison dan Maryellen R. Kelley sebagai “*the decision making situation in which management still has an in-house capability and, thus, the option of choosing to do the work ‘inside’ or ‘outside’*”¹. Sedangkan, menurut Aloysius Uwiyono, *outsourcing* adalah “*pemindahan pekerjaan atau mensub-kontrakkan pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dalam rangka mengefisiensikan kegiatan perusahaan*

¹ Bennett Harrison dan Maryellen R. Kelley, “*Outsourcing and the Search for ‘Flexibility’*,” *Work, Employment & Society* 7, No. 2, (1993): 215, <https://doi.org/10.1177/095001709372003>.

secara keseluruhan”². Sehingga, *outsourcing* dapat diartikan sebagai suatu langkah perusahaan untuk menyerahkan pekerjaannya kepada pihak lain karena alasan efisiensi, meskipun perusahaan tersebut sebenarnya juga mampu mengerjakannya sendiri secara internal.

Pelaksanaan *outsourcing* di Indonesia pertama kali diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dilakukan melalui ‘*pemborongan kerja*’³. Selanjutnya, ketentuan *outsourcing* ini kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (“**UU No. 13 Tahun 2003**”)⁴. Meskipun istilah ‘*outsourcing*’ tidak ditemukan secara eksplisit, namun UU No. 13 Tahun 2003 memberikan pengaturan bahwa perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya⁵, yang mana pada praktiknya kegiatan ini lebih dikenal sebagai *outsourcing*.

Untuk melaksanakan ketentuan *outsourcing* dalam UU No. 13 Tahun 2003, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan, mulai dari Peraturan Menteri hingga Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan RI. Namun, instrumen-instrumen hukum tersebut masih dirasa belum cukup memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi RI untuk menguji ketentuan *outsourcing* yang diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003. Bahkan, seringkali pekerja/buruh menuntut penghapusan *outsourcing* dalam setiap perayaan Hari Buruh pada tanggal 1 Mei (*May Day*).

Upaya-upaya pekerja/buruh *outsourcing* tersebut tentunya diharapkan dapat mendorong Pemerintah untuk segera memperbaiki regulasi terkait sistem *outsourcing* di Indonesia. Namun, sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“**UU No. 11 Tahun 2020**”)⁶, banyak stigma yang menilai undang-undang tersebut belum menjamin perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Oleh karena itu, Penulis akan mengulas dari aspek yuridis, apakah ketentuan *outsourcing* dalam UU No. 11 Tahun 2020 telah menjawab permasalahan *outsourcing* selama ini dalam memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*.

II. PEMBAHASAN

Ketentuan *outsourcing* yang berlaku saat ini diatur dalam UU No. 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat,

2 Aloysius Uwiyono, “Ketidakpastian Hukum Pengaturan *Outsourcing* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003”, dalam *Himpunan Artikel Ketenagakerjaan*, ed. Willy Farianto (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), 52.

3 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Ps. 1601b.

4 Indonesia, *Undang-Undang Ketenagakerjaan*, UU No. 13 Tahun 2003, LN No. 39 Tahun 2003, TLN No. 4279.

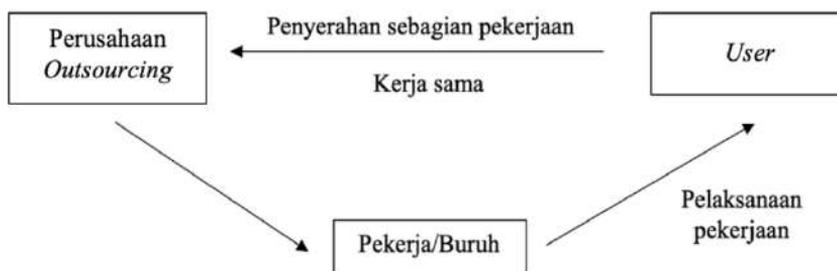
5 UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 64

6 Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573.

dan Pemutusan Hubungan Kerja (“PP No. 35 Tahun 2021”)⁷. Untuk menganalisis perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*, perlu dilakukan pembahasan dalam 4 (empat) bagian, yaitu: i) hubungan kerja; ii) perjanjian kerja; iii) pekerjaan yang dialihdayakan (*outsourcing*); dan iv) tanggung jawab atas pemenuhan hak-hak pekerja/buruh *outsourcing*.

a. Hubungan Kerja *Outsourcing*

Pelaksanaan kegiatan *outsourcing* melibatkan 3 (tiga) pihak, yaitu: i) perusahaan alih daya (“Perusahaan *Outsourcing*”); ii) perusahaan pemberi pekerjaan (“*User*”); dan iii) pekerja/buruh. Pada praktiknya, *User* menyerahkan pelaksanaan sebagian pekerjaan kepada Perusahaan *Outsourcing* melalui perjanjian kerja sama. Nantinya, pekerjaan tersebut akan diteruskan dan dilakukan oleh pekerja/buruh. Untuk lebih jelasnya, berikut adalah skema rangkaian kegiatan *outsourcing*:



Dari skema tersebut di atas, tentunya akan menimbulkan pertanyaan, dengan siapakah pekerja/buruh memiliki hubungan kerja? Apakah dengan Perusahaan *Outsourcing* atau dengan *User*?

Secara normatif, UU No. 11 Tahun 2020 mengatur bahwa hubungan kerja terjadi antara pekerja/buruh dengan Perusahaan *Outsourcing*⁸. Namun, perlu dipahami bahwa ketentuan ini menyimpang dari konsep hubungan kerja yang sebenarnya. Karena, yang dimaksud dengan hubungan kerja adalah “hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang memuat unsur pekerjaan, upah, dan perintah”⁹. Sehingga suatu hubungan kerja hanya akan terjadi jika di antara pengusaha dan pekerja/buruh telah memenuhi 3 (tiga) unsur, yaitu pekerjaan, upah, dan perintah. Sedangkan, dalam pelaksanaan *outsourcing*, pekerja/buruh melaksanakan pekerjaannya berada di bawah perintah langsung yang diberikan oleh *User*. Dengan demikian, secara konsep, hubungan kerja yang terjadi seharusnya adalah antara pekerja/buruh *outsourcing* dengan *User*.

7 Indonesia, *Peraturan Pemerintah Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja*, PP No. 35 Tahun 2021, LN No. 45 Tahun 2021, TLN No. 6647.

8 UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 66 ayat (1).

9 UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 1 angka 15.

Penyimpangan hubungan kerja dalam praktik *outsourcing* tentunya merugikan pekerja/buruh. Hal ini dikarenakan tidak adanya perlindungan hukum bagi pekerja/buruh selama melaksanakan pekerjaannya. Seperti, pekerja/buruh tidak dapat menuntut *User* atas kepastian jenjang karir dan kelangsungan bekerja sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya.

Selain itu, penyimpangan hubungan kerja *outsourcing* juga akan membingungkan pihak ketiga. Misalnya, seorang pekerja *outsourcing* telah menyalahgunakan data pribadi milik konsumen di *User*. Atas kejadian tersebut, kepada siapakah konsumen mengajukan tuntutan ganti rugi? Apakah kepada: i) *User* sebagai pihak yang mengawasi pekerja *outsourcing* dalam melaksanakan pekerjaan; atau ii) Perusahaan *Outsourcing* sebagai pihak yang oleh undang-undang terikat hubungan kerja dengan pekerja *outsourcing*?

Menurut Aloysius Uwiyono, pelaksanaan pekerjaan oleh pekerja/buruh dilakukan atas pengawasan pengusaha yang memberikan pekerjaan. Sehingga apabila timbul permasalahan dengan pihak ketiga, yang bertanggung jawab adalah pengusaha yang mengawasi pekerjaan tersebut (*vicarious liability*)¹⁰. Secara *de facto*, pekerja memang bekerja di bawah pengawasan *User*. Namun secara *de jure*, pekerja itu terikat hubungan kerja dengan Perusahaan *Outsourcing*.

b. Perjanjian Kerja *Outsourcing*

Pada dasarnya, perjanjian kerja dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, yakni Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (“**PKWT**”) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (“**PKWTT**”)¹¹. *Pertama*, PKWT ialah perjanjian kerja yang dibuat berdasarkan pada jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu¹². Karena sifatnya yang hanya sementara, PKWT harus dibuat secara tertulis supaya dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak mengenai keberlakuan perjanjian kerja tersebut.

Kedua, PKWTT adalah jenis perjanjian kerja yang dibuat untuk pekerjaan yang bersifat tetap, yaitu “pekerjaan yang sifatnya terus menerus, tidak terputus-putus, tidak dibatasi waktu dan merupakan bagian dari suatu proses produksi dalam satu perusahaan atau pekerjaan yang bukan musiman”¹³. Berbeda halnya dengan PKWT, PKWTT ini dapat dibuat dalam bentuk tertulis maupun lisan. Namun, apabila PKWTT dibuat secara lisan maka pengusaha wajib membuat surat pengangkatan bagi pekerja/buruh yang bersangkutan¹⁴.

Khusus untuk *outsourcing*, UU No. 11 Tahun 2020 mengatur bahwa perjanjian kerja dapat dibuat dalam PKWT atau PKWTT¹⁵. Namun uniknya,

¹⁰ Uwiyono, “*Outsourcing*”, 58.

¹¹ UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 56 ayat (1).

¹² UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 56 ayat (2).

¹³ UU No. 11 Tahun 2020, Penj. Ps. 59 ayat (2).

¹⁴ UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 63 ayat (1).

¹⁵ UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 66 ayat (1).

kedua jenis perjanjian kerja tersebut harus dibuat secara tertulis¹⁶. Sehingga PKWTT untuk *outsourcing* berbeda dengan PKWTT pada umumnya, karena PKWTT untuk *outsourcing* tidak boleh dibuat secara lisan.

Selanjutnya, siapakah yang menjadi subjek hukum dalam perjanjian kerja *outsourcing*? Sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, UU No. 11 Tahun 2020 mengatur bahwa hubungan kerja yang terjadi adalah antara Perusahaan *Outsourcing* dan pekerja/buruh. Mengingat hubungan kerja lahir dari adanya suatu perjanjian kerja maka subjek hukum dalam perjanjian kerja *outsourcing* tersebut adalah: i) Perusahaan *Outsourcing*; dan ii) pekerja/buruh.

Apabila Perusahaan *Outsourcing* mempekerjakan pekerja/buruh berdasarkan PKWT maka perjanjian kerja tersebut harus mensyaratkan pengalihan perlindungan hak-hak bagi pekerja/buruh jika terjadi pergantian Perusahaan *Outsourcing* dan sepanjang objek pekerjaannya tetap ada¹⁷. Yang dimaksud dengan '*pengalihan perlindungan hak-hak*' yaitu Perusahaan *Outsourcing* yang baru memberikan perlindungan hak-hak bagi pekerja/buruh minimal sama dengan hak-hak yang diberikan oleh Perusahaan *Outsourcing* sebelumnya. Sedangkan, '*objek pekerjaannya tetap ada*' berarti bahwa pekerjaan yang ada pada 1 (satu) *User* yang sama¹⁸.

Pengalihan perlindungan hak-hak pekerja/buruh *outsourcing* ini sebelumnya tidak diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003. Ketentuan tersebut baru muncul sejak dijatuhkannya Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 27/PUU-IX/2011 tanggal 17 Januari 2012¹⁹, yang menguji materi Pasal 65 ayat (7)²⁰ dan Pasal 66 ayat (2)²¹ UU No. 13 Tahun 2003.

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi RI berpendapat bahwa pengalihan perlindungan hak-hak pekerja/buruh dalam praktik *outsourcing* merupakan prinsip yang sudah lama diterapkan dalam hukum ketenagakerjaan, yaitu *Transfer of Undertaking Protection of Employment* (TUPE)²². Dengan adanya prinsip ini maka²³:

1. selama pekerjaan yang diperintahkan masih ada, Perusahaan *Outsourcing* yang baru harus melanjutkan perjanjian kerja yang telah ada sebelumnya, tanpa mengubah ketentuan-ketentuan yang sudah ada, kecuali jika perubahan tersebut untuk meningkatkan keuntungan bagi pekerja/buruh karena bertambahnya pengalaman dan masa kerja;

16 PP No. 35 Tahun 2021, Ps. 18 ayat (2).

17 UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 66 ayat (3).

18 UU No. 11 Tahun 2020, Penj. Ps. 66 ayat (3).

19 Mahkamah Konstitusi RI. Putusan Nomor 27/PUU-IX/2011 tanggal 17 Januari 2012.

20 UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 65 ayat (7).

21 UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 66 ayat (2).

22 Mahkamah Konstitusi RI, Putusan No. 27/PUU-IX/2011 tanggal 17 Januari 2012, 44.

23 *Ibid.*, 45.

2. terdapat kepastian akan kontinuitas pekerjaan dan memberikan perlindungan bagi pekerja/buruh terhadap aspek-aspek kesejahteraan lainnya;
3. masa kerja tetap diperhitungkan, sehingga pekerja/buruh dapat memperoleh hak-hak yang layak dan proporsional; dan
4. jika terjadi pemberhentian dengan alasan pergantian Perusahaan *Outsourcing*, pekerja/buruh dapat mengajukan perselisihan tersebut melalui mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Dengan adanya kewajiban pencantuman pengalihan perlindungan hak-hak pekerja/buruh ini, diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh dalam menerima *fair benefits and welfare* tanpa didiskriminasikan dengan pekerja/buruh yang memiliki hubungan kerja langsung dengan *User* tersebut. *Outsourcing* memang merupakan langkah pengusaha untuk mengefisienkan biaya produksi. Namun, praktik *outsourcing* harus diupayakan agar tidak memicu krisis kapitalis kontemporer (*contemporary capitalist*)²⁴ dalam dunia ketenagakerjaan.

c. Pekerjaan yang Dapat Dialihdayakan (*Outsourcing*)

Sebelumnya dalam UU No. 13 Tahun 2003, kegiatan *outsourcing* hanya dapat melaksanakan kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi (*core business*)²⁵. Misalnya, *cleaning service*, jasa katering, jasa *security*, dan sebagainya. Sehingga, pekerjaan yang diserahkan oleh *User* kepada Perusahaan *Outsourcing* haruslah pekerjaan-pekerjaan yang bersifat pendukung dan tidak menghambat proses produksi. Apabila pekerjaan yang diserahkan (*outsourcing*) berkaitan langsung dengan proses produksi (*core business*) maka status hubungan kerja yang semula terjadi antara pekerja/buruh dengan Perusahaan *Outsourcing*, beralih menjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dengan *User*²⁶.

Sejak berlakunya UU No. 11 Tahun 2020, pembatasan pekerjaan *outsourcing* dalam UU No. 13 Tahun 2003 tersebut dihapus. Saat ini, baik UU No. 11 Tahun 2020 maupun PP No. 35 Tahun 2021 tidak memberikan pembatasan mengenai pekerjaan-pekerjaan apa saja yang dapat di-*outsourcing*. Hal ini tentunya berpotensi mendorong peningkatan jumlah praktik *outsourcing* untuk semua jenis pekerjaan, termasuk pekerjaan yang berkaitan dengan proses produksi (*core business*).

Penyebarluasan cakupan pekerjaan *outsourcing* sebenarnya membawa dampak yang negatif bagi *User*. Karena, seluruh pelaksanaan pekerjaan inti akan diserahkan pelaksanaannya kepada Perusahaan *Outsourcing*. Bukankah

²⁴ Dídimo Castillo Fernández dan Adrián Sotelo Valencia, "Outsourcing and the New Labor Precariousness in Latin America", *American Perspectives* 2, No. 5, (2013): 23, <https://doi.org/10.1177/0094582X13492124>.

²⁵ UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 65 ayat (2) huruf c dan Ps. 66 ayat (1).

²⁶ UU No. 13 Tahun 2003, Ps. 65 ayat (7) dan Ps. 66 ayat (4).

Perusahaan *Outsourcing* nantinya berpotensi menjadi ‘*kompetitor*’ bagi *User*? Karena Perusahaan *Outsourcing* dapat mengetahui seluruh informasi strategis dan pengetahuan teknis dari proses produksi (*core business*) milik *User*. Selain itu, seluruh kemampuan dan keterampilan yang dibutuhkan dalam melaksanakan pekerjaan juga akan dikuasai oleh pekerja/buruh *outsourcing*, yang secara hukum merupakan pihak luar dan tidak memiliki hubungan kerja dengan *User*²⁷.

Selain itu, kebebasan penggunaan *outsourcing* ini tentunya juga akan merugikan pihak pekerja/buruh. Karena seperti yang diketahui, pekerja/buruh *outsourcing* memiliki kesejahteraan dan perlindungan yang lebih rendah dibandingkan pekerja/buruh pada umumnya. Untuk itu, Pemerintah perlu memainkan peran mendasar, dengan mengeluarkan berbagai regulasi sebagai sumber hukum utama²⁸ dalam pelaksanaan *outsourcing*. Sehingga ketentuan mengenai syarat-syarat kerja dan kondisi kerja untuk *outsourcing* perlu diatur secara lengkap oleh Pemerintah dalam peraturan perundang-undangan (kaidah heteronom), bukan dikembalikan kepada kesepakatan para pihak (kaidah otonom).

d. Tanggung Jawab atas Pemenuhan Hak-Hak Pekerja/Buruh *Outsourcing*

Meskipun pekerja/buruh melaksanakan pekerjaannya di *User*, namun pemenuhan hak-hak pekerja/buruh tersebut menjadi tanggung jawab dari Perusahaan *Outsourcing*. Sejatinya, hal ini merupakan konsekuensi dari adanya pengaturan normatif yang menyatakan bahwa hubungan kerja terjadi antara pekerja/buruh dengan Perusahaan *Outsourcing*.

Sesuai dengan Pasal 18 ayat (3) PP No. 35 Tahun 2021, tanggung jawab Perusahaan *Outsourcing* kepada pekerja/buruh meliputi: i) perlindungan pekerja/buruh; ii) upah; iii) kesejahteraan; iv) syarat kerja; dan v) perselisihan yang timbul.

Berdasarkan pada hal tersebut, pembayaran upah dan hak-hak lainnya bagi pekerja/buruh harus dipenuhi oleh Perusahaan *Outsourcing*. Sehingga apabila terjadi perselisihan di kemudian hari, pekerja/buruh harus mengajukan tuntutan kepada Perusahaan *Outsourcing* dan tidak boleh menuntut apa pun kepada *User*. Dari adanya pengaturan ini, tentunya Perusahaan *Outsourcing* seakan-akan menjadi ‘*perusahaan alih risiko*’ bagi *User* dalam mempekerjakan pekerja/buruh *outsourcing*.

Namun apabila ditelaah lebih lanjut, pemberian upah pekerja/buruh *outsourcing* sebenarnya bersumber dari imbalan kerja sama yang dibayarkan

27 Ifedapo Adeleye, “*The Impact of Outsourcing on Business Performance: Insights for Employers*,” *Human Resource Management Journal* 3, (2011): 40, <https://www.researchgate.net/publication/271837755>.

28 Aloysius Uwiyono, “Dinamika Ketentuan Hukum Tentang Pesangon”, dalam *Himpunan Artikel Ketenagakerjaan*, ed. Willy Farianto, Cet. 1, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 77.

oleh *User* kepada Perusahaan *Outsourcing*. Sehingga pembayaran upah pekerja/buruh ini pada hakikatnya dibayarkan oleh *User* melalui perantara Perusahaan *Outsourcing*. Apakah skema pengupahan ini menguntungkan pekerja/buruh? Tentunya tidak. Karena, seringkali Perusahaan *Outsourcing* melakukan pemotongan terhadap besaran upah yang seharusnya diterima oleh pekerja/buruh. Sayangnya, hingga saat ini, Pemerintah belum memberikan pengaturan teknis mengenai bagaimana skema pengupahan bagi pekerja/buruh *outsourcing* agar terwujud perlindungan sistem pengupahan yang berkeadilan.

III. PENUTUP

Berangkat dari pembahasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa dari aspek yuridis, ketentuan *outsourcing* dalam UU No. 11 Tahun 2020 dan PP No. 35 Tahun 2021 belum cukup memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Meskipun terdapat perbaikan normatif dengan diwajibkannya pencantuman pengalihan perlindungan hak-hak pekerja/buruh sesuai dengan prinsip *Transfer of Undertaking Protection of Employment* (TUPE), namun masih terdapat kekosongan hukum dalam menjamin kelangsungan hidup bagi pekerja/buruh *outsourcing*. Di antaranya, ketiadaan pengaturan mengenai kepastian jenjang karir dan kelangsungan bekerja, pembatasan jenis-jenis pekerjaan, serta skema pengupahan bagi pekerja/buruh *outsourcing*.

Untuk memberikan perlindungan hukum bagi pekerja/buruh *outsourcing*, Pemerintah seharusnya memberikan pengaturan lanjutan mengenai praktik *outsourcing* ini. Sehingga, Negara dapat benar-benar hadir untuk memberikan perlindungan hukum dan mencegah terjadinya perbudakan modern (*modern slavery*) dan krisis kapitalis kontemporer (*contemporary capitalist*) sebagai akibat dilakukannya kegiatan *outsourcing* tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

Uwiyono, Aloysius. "Dinamika Ketentuan Hukum Tentang Pesangon". Dalam *Himpunan Artikel Ketenagakerjaan*, diedit oleh Willy Farianto, 76-82. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2018.

_____. "Ketidakpastian Hukum Pengaturan *Outsourcing* dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003". Dalam *Himpunan Artikel Ketenagakerjaan*, diedit oleh Willy Farianto, 50-61. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018.

Artikel

Adeleye, Ifedapo. "The Impact of Outsourcing on Business Performance: Insights for Employers". *Human Resource Management Journal* 3, (2011): 26-44. <https://www.researchgate.net/publication/271837755>.

Fernández, Dídimo Castillo dan Adrián Sotelo Valencia. “*Outsourcing and the New Labor Precariousness in Latin America.*” *American Perspectives* 2. No. 5, (2013):14-26, <https://doi.org/10.1177/0094582X13492124>.

Harrison, Bennett dan Maryellen R. Kelley. “*Outsourcing and the Search for ‘Flexibility’.*” *Work, Employment & Society* 7, No. 2, (1993): 213-235. <https://doi.org/10.1177/095001709372003>.

Peraturan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2003 Nomor 39. Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 4279.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 6573.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2021 Nomor 45. Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 6647.

Putusan

Mahkamah Konstitusi RI. Putusan Nomor 27/PUU-IX/2011 tanggal 17 Januari 2012.

PENGUNAAN *APPLICATION PROGRAMING INTERFACE* (API) UNTUK OPTIMALISASI PELAPORAN KEPADA OTORITAS JASA KEUANGAN

Gilbert Hansel

Sejauh ini pelaporan di kepada Otoritas Jasa Keuangan (“OJK”) masih mengandalkan pelaporan rutin, dimana kewajiban penyusunannya berada di pelaku usaha jasa keuangan (“PUJK”) dan penyerahan laporannya terbatas pada tingkat kepatuhan PUJK terkait. Hal ini menimbulkan keterbatasan data yang diterima oleh OJK, seperti: data tersebut sering kali sudah tidak aktual dan tidak jarang laporan tersebut mengandung informasi yang kurang komprehensif mengingat pengumpulan dan pengolahan datanya pun dilakukan oleh masing-masing PUJK yang mana memiliki prosedur pengumpulan dan pengolahan data berbeda juga serta sangat dipengaruhi oleh tingkat transparansi dari PUJK terkait. Selain itu mengingat inisiatif penyerahan dan penyusunan laporan berada pada PUJK, dalam hal PUJK terlambat atau tidak menyerahkan laporan rutin, hal ini akan menghambat OJK dalam memperoleh data yang diperlukan. Pada esensinya laporan rutin kepada OJK bertujuan agar OJK memperoleh data-data yang dimiliki oleh PUJK, dimana data-data tersebut mendapat memberikan gambaran bagi OJK mengenai kondisi internal PUJK, kegiatan usaha PUJK dan kondisi pasar yang sedang terjadi di industri jasa keuangan.

Data laporan PUJK sangat penting bagi OJK sebagai regulator dan pengawas dalam mengambil kebijakan terhadap industri keuangan maupun terhadap masing-masing PUJK termasuk melakukan penilaian atas kondisi dan kegiatan usaha PUJK terkait. Oleh karena itu aktualitas dan kekomprehensifan data yang diterima oleh OJK berdasarkan data laporan sangat penting. Berdasarkan hal tersebut diperlukan cara yang lebih efektif dalam pengumpulan data dari PUJK sehingga data yang diperoleh OJK lebih transparan, aktual, dan komprehensif. Dengan adanya perkembangan teknologi digital, saat ini terdapat fasilitas yang memungkinkan untuk dilakukan pertukaran data digital secara jarak jauh melalui penggunaan *Application Programing Interface* (API). Penggunaan API tersebut akan berfungsi memfasilitas pertukaran data antara PUJK dengan OJK, dimana PUJK akan mengumpulkan data dan menyusunnya dalam format atau bentuk yang ditentukan OJK lalu menyimpannya dalam *database*, kemudian OJK ketika membutuhkan dapat mengakses data tersebut menggunakan API. Dengan penggunaan API diharapkan OJK dapat: memperoleh data yang lebih transparan, aktual, komprehensif dan sesuai dengan kebutuhannya dari waktu ke waktu; dapat menggantikan pelaporan rutin untuk data-data yang diperlukan oleh OJK secara aktual; dan dalam hal dibutuhkan pengolahan data dapat langsung dilakukan oleh OJK, misalnya seperti data pengaduan konsumen yang diterima PUJK.

API merupakan sekumpulan kode pemrograman yang memungkinkan perangkat lunak yang berbeda untuk saling berinteraksi, dimana di dalamnya terdapat pengaturan dan ketentuan yang digunakan oleh perangkat lunak tersebut untuk berkomunikasi satu sama lain dan suatu *interface* yang berbeda untuk memfasilitasi interaksi tersebut.¹ API menawarkan cara yang lebih efisien dan fleksibel atas pengumpulan dan pendistribusian data. Terdapat dua komponen dalam API, yaitu:²

1. Spesifikasi teknis yang mengatur pertukaran data antar perangkat lunak terkait, seperti ketentuan permintaan data, pemrosesan permintaan tersebut, dan penyerahan data yang diminta; dan
2. *Software interface* yang mengatur penampilan data tersebut.

Pada intinya API digunakan oleh perangkat lunak yang membutuhkan data tertentu dari perangkat lunak lainnya dengan mengajukan permintaan data. Berdasarkan permintaan terkait, perangkat lunak lainnya akan menyerahkan data tersebut. Setelah memperoleh data yang diminta, perangkat lunak terkait akan menampilkan data yang diperoleh sesuai dengan ketentuan pemrogramannya. Secara sederhana API dapat dipersamakan sebagai suatu kontrak atau ketentuan manual bagi para perangkat lunak terkait. Salah satu keuntungan dari penggunaan API adalah menyederhanakan dan mempercepat pengembangan suatu perangkat lunak, karena perangkat lunak yang membutuhkan data terkait tidak perlu mengumpulkan data atau membuat *source code* baru bagi fitur terkait, serta hanya perlu dihubungkan dengan perangkat lunak terkait.

Penggunaan API secara lebih luas, dapat memberikan manfaat yang signifikan bagi institusi pengawas dan PUJK, sebab API dapat memfasilitasi komunikasi antara institusi pengawas dan PUJK dengan mengintegrasikan pemroduksian data dengan pemrosesan data yang sesuai dengan kebutuhan pengawas dari waktu ke waktu, sehingga memungkinkan otomatisasi yang lebih besar dan biaya pelaporan yang lebih rendah. Selain itu, API dapat memberikan keleluasaan bagi institusi pengawas untuk melakukan modifikasi atas keperluan pemantauan yang dilakukan untuk sementara waktu atau sebagai tindak lanjut atas suatu peristiwa tertentu yang tidak terduga maupun untuk keperluan pengawasan yang sifatnya berkesinambungan akibat adanya perubahan skema kegiatan usaha dalam sektor jasa keuangan.³

Penggunaan API diharapkan dapat juga membantu meningkatkan kapabilitas OJK dalam melakukan pengawasan *market conduct*. Dalam penjelasan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 Tentang

¹ Bank of International Settlements, *Innovative Technology In Financial Supervision (Suptech) – The Experience Of Early Users*, Financial Stability Institute of the Bank for International, 2018, hlm. 25.

² Altexsoft, “What is API: Definition, Types, Specifications, Documentation” <https://www.altexsoft.com/blog/engineering/what-is-api-definition-types-specifications-documentation/>, diakses 20 September 2021

³ Financial Stability Board, *The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions*, Financial Stability Board, 2020, hlm. 20.

Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, OJK mendefinisikan *market conduct* sebagai perilaku PUJK dalam mendesain, menyusun dan menyampaikan informasi, menawarkan, membuat perjanjian, atas produk dan/atau layanan serta penyelesaian sengketa dan penanganan pengaduan.⁴ Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan *market conduct* adalah pengawasan oleh OJK terhadap PUJK atas kegiatan usahanya sehari-hari dalam berinteraksi dengan Konsumen. Pengawasan *market conduct* bertujuan untuk:⁵

- a. terciptanya budaya dan perilaku PUJK yang berorientasi terhadap Konsumen dan memberikan kedudukan yang seimbang antara Konsumen dan PUJK dalam berinteraksi;
- b. memahami perilaku pasar lembaga jasa keuangan dan para individu dalam lembaga tersebut untuk mengidentifikasi potensi risiko yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat serta mitigasi atas risiko tersebut; dan
- c. melindungi kepentingan Konsumen melalui kegiatan pengawasan yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari pengawasan *prudential*.

Pada intinya, pengawasan *market conduct* bertujuan untuk memastikan PUJK dalam menjalankan kegiatan usahanya menjalankan prinsip kehati-hatian dan mengutamakan kepentingan Konsumen serta masyarakat. Pengawasan *market conduct* sendiri lebih membutuhkan keahlian investigatif karena berada di area psikologis.

Agar dapat terlihat lebih jelas mengenai potensi API oleh OJK dalam mengumpulkan data dari PUJK. Kita dapat memfokuskan pembahasan dalam artikel ini dalam bidang pelaporan data pengaduan konsumen terhadap PUJK. Mengingat data tersebut sangat sensitif terhadap waktu, pengumpulan dan pengolahan datanya ada di PUJK, sedangkan pelaporan rutinnya dalam interval triwulanan. Selain itu data terkait pengaduan konsumen terhadap PUJK juga sangat penting dalam mendukung pengawasan *market conduct* oleh OJK.

Sebagai acuan, kita dapat merujuk pada data dalam Laporan Triwulanan Ke-3 OJK pada tahun 2019. Berdasarkan data tersebut pada triwulan ke-3 2019, tingkat kepatuhan pelaporan pengaduan konsumen triwulanan kurang lebih sebesar 78% dari seluruh PUJK, diharapkan dengan adanya penggunaan API dapat memaksimalkan pengumpulan data pengaduan konsumen terhadap PUJK oleh OJK.⁶ Mengingat OJK tidak perlu lagi menunggu laporan triwulanan dari PUJK atas data-data tersebut dan OJK dapat

4 Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, Nomor 1/POJK.07/2013, Penjelasan Umum.

5 Otoritas Jasa Keuangan, Strategi Perlindungan Konsumen Keuangan Tahun 2013-2037. Jakarta: Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan, 2017, hlm 31.

6 Otoritas Jasa Keuangan . Laporan Triwulan 3. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2019.

mengetahui serta mengakses data-data pengaduan konsumen terkait segera setelah pengaduan tersebut dimasukkan ke dalam *database* PUJK. Dengan adanya peningkatan kecepatan perolehan data tersebut, diharapkan dapat mempercepat jangka waktu respons OJK dalam hal menemukan kasus-kasus yang mengindikasikan adanya ke tidak patuhan PUJK terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan atau tindakan-tindakan PUJK yang berpotensi merugikan konsumen atau masyarakat umum.

Dalam konteks pengumpulan data pengaduan Konsumen terhadap PUJK, pentingnya pengumpulan data tersebut secara aktual, dapat terlihat jelas ketika kita membandingkannya dengan data penggunaan layanan pengaduan konsumen OJK. Berdasarkan penelusuran penulis sejauh ini terdapat dua cara bagi OJK untuk mengetahui adanya pengaduan Konsumen terhadap PUJK beserta muatannya, yaitu ketika Konsumen menggunakan layanan pengaduan Konsumen yang diselenggarakan oleh OJK (Konsumen memberitahukan secara langsung kepada OJK) atau melalui laporan pengaduan konsumen yang disampaikan secara triwulanan oleh PUJK. Sebagai sampel perbandingan atas jumlah yang pengaduan yang diterima langsung oleh OJK dari Konsumen dengan pengaduan Konsumen yang diterima oleh PUJK, penulis menggunakan data dalam Laporan Triwulanan Ke-3 OJK pada tahun 2019. Berdasarkan data tersebut pada triwulan ke-3 2019:7

1. OJK menerima 141 pengaduan dari Konsumen melalui Sistem Layanan Konsumen Terintegrasi;
2. PUJK, dengan jumlah kisaran PUJK yang menyampaikan laporan pengaduan konsumen triwulanan kurang lebih sebesar 78% dari seluruh PUJK, yaitu sebanyak 824.906.

Hal ini sangat disayangkan mengingat berdasarkan data tersebut saja, sekitar kurang lebih 99% pengaduan konsumen, baru dapat dianalisis oleh OJK kurang lebih 3 (tiga) bulan setelah kejadian tersebut timbul. Menurut pandangan penulis, rendahnya tingkat pengaduan yang disampaikan oleh Konsumen kepada OJK salah satunya diakibatkan juga oleh keengganan masyarakat dalam melakukan eskalasi pengaduan kepada aparaturnegak hukum. Sampai saat ini, masih terdapat stigma yang cukup kental dalam masyarakat bahwa penegakan hukum di Indonesia berbiaya besar dan rumit. Selain itu, keterbatasan informasi yang dapat diakses Konsumen atas hak-hak yang dimilikinya maupun kewajiban PUJK berdasarkan peraturan perundang-undangan juga menjadi salah satu alasan enggannya Konsumen melakukan pengaduan. Hal ini dapat mengakibatkan luputnya permasalahan yang ada dari pengawasan dan penganalisan oleh OJK ketika terdapat hak-hak konsumen atau kewajiban PUJK yang tidak dipenuhi maupun terdapat pelanggaran oleh PUJK atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Hal ini tentunya sangat kontraproduktif terhadap upaya perlindungan konsumen yang selama ini dijalankan oleh OJK. Oleh karena itu, pengawasan atas pengaduan

⁷ *Ibid.*

Konsumen terhadap PUJK memerlukan peran aktif OJK dalam mengumpulkan data dan menganalisis pengaduan yang ada. Salah satu solusi untuk mempercepat perolehan data tersebut dari PUJK sehingga OJK dapat melakukan analisa lebih lanjut, yaitu dapat dengan menggunakan API.

Dalam konteks pengawasan *market conduct* tersebut, diharapkan dengan menggunakan pengumpulan data menggunakan API dapat meningkatkan kapasitas pengawasan *market conduct*, salah satunya dengan mempercepat perolehan data oleh OJK atas pengaduan konsumen terhadap PUJK. Data pengaduan konsumen terhadap PUJK merupakan salah satu data yang sangat dipengaruhi oleh aktualitas, semakin lama suatu pengaduan tidak tertangani, kerugian yang dialami Konsumen dapat menjadi semakin besar. Keterlambatan perolehan data pengaduan Konsumen juga dapat menimbulkan potensi kerugian bagi Konsumen lainnya akibat kasus serupa, yang mana dalam hal telah diketahui oleh OJK sejak dini, maka dapat ditanggulangi oleh OJK dengan berbagai kewenangan yang dimilikinya, baik dalam bentuk kebijakan, tindakan aktif penegakan hukum, maupun mengajukan gugatan memulihkan kerugian yang dialami Konsumen.

Dengan penggunaan API dalam mengumpulkan data pengaduan konsumen yang diterima OJK, diharapkan dapat mempercepat perolehan dan penganalisan data pengaduan konsumen oleh OJK, sehingga dapat mempercepat juga respons OJK dalam hal mengambil kebijakan dalam hal menemukan kasus-kasus yang mengindikasikan adanya ke tidak patuhan PUJK terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan atau tindakan-tindakan PUJK yang berpotensi merugikan konsumen atau masyarakat umum, serta dapat memberikan gambaran yang lebih jelas atas dampak yang ditimbulkan terhadap konsumen atau masyarakat umum dari suatu skema kegiatan usaha yang diterapkan oleh PUJK. Selain itu juga dapat menjembatani keengganan konsumen dalam melakukan eskalasi pengaduan konsumen kepada OJK dan OJK dapat proaktif dalam membentuk budaya perlindungan konsumen di industri jasa keuangan dengan melakukan upaya penegakan hukum segera setelah menemukan indikasi pelanggaran peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan oleh PUJK, yang didasarkan pada data yang aktual. Selain itu, berdasarkan analisis kejadian-kejadian yang dialami oleh Konsumen, salah satunya mengenai hal-hal yang diadukan, akan memungkinkan OJK untuk menganalisis suatu pola, tren, atau peningkatan (*spike*) dan melakukan analisa atas potensi risiko yang ditimbulkannya.⁸

Mengingat pada dasarnya API hanya berfungsi sebagai alat pengumpul data, OJK juga perlu mengembangkan peralatan analisisnya. Dengan tersedianya data dalam jumlah besar melalui pengaksesan *database* oleh OJK, memungkinkan OJK untuk mengembangkan dan menggunakan perangkat seperti *machine learning* untuk mengolah dan menganalisis data secara aktual dan jumlah besar serta memungkinkan dilakukan automasi atas

⁸ The World Bank, *The Next Wave of Supotech Innovation* (Washington DC: World Bank Group, 2021), hlm. 16.

penganalisisan data. Dengan adanya berbagai peralatan tersebut, diharapkan OJK dapat mengambil kebijakan yang sesuai dengan keadaan aktual yang berkembang di pasar jasa keuangan, maupun kebijakan khusus untuk masing-masing individu PUJK sesuai dengan kondisi pengaduan Konsumen.

Penulis memahami bahwa tantangan terbesar dari penggunaan API untuk mengakses *database* PUJK adalah belum meratanya digitalisasi *database* yang ada pada PUJK. Namun dengan mempertimbangkan kondisi yang ada saat ini, yaitu dengan adanya perkembangan teknologi digital yang pesat dan semakin meningkatnya penetrasi dan literasi digital di Indonesia, sudah sepatutnya OJK mendorong PUJK untuk melakukan digitalisasi *database* agar dapat terwujudnya transparansi atas data-data yang diberikan oleh PUJK. Salah satunya dengan memastikan kepatuhan para PUJK terhadap Peraturan OJK Nomor 38 /POJK.03/2016 tentang Penerapan Manajemen Risiko Dalam Penggunaan Teknologi Informasi Oleh Bank Umum atau Peraturan OJK Nomor 4 /POJK.05/2021 tentang Penerapan Manajemen Risiko Dalam Penggunaan Teknologi Informasi Oleh Lembaga Jasa Keuangan Non bank, sesuai dengan kegiatan usahanya. Mengingat sesuai dengan peraturan-peraturan OJK tersebut telah diatur untuk PUJK dengan kondisi tertentu wajib memiliki *database* digital dan memberikan akses kepada OJK atas *database* tersebut.

Percepatan digitalisasi *database* ini juga harus diimbangi dengan adanya pengaturan mengenai strukturisasi atas data-data yang dibutuhkan oleh OJK, sehingga menjadi *machine readable* dan menjadi *structured data*. Selain itu juga terkait pengaturan standarisasi dan sertifikasi atas pengumpulan dan penyimpanan data. Hal ini diperlukan untuk memudahkan pengembangan digitalisasi pengawasan ke depannya oleh OJK serta data-data yang dimiliki oleh PUJK terkait menjadi lebih transparan dan dapat diandalkan.

Berdasarkan penjelasan di atas, diharapkan dengan penggunaan API sebagai optimalisasi pelaporan rutin kepada OJK, dapat mendorong adanya transparansi atas data-data yang diserahkan oleh PUJK kepada OJK, sebab dengan dapat mengakses langsung sumber datanya sehingga OJK dapat melakukan pemeriksaan ulang atas data yang diberikan oleh PUJK. Penggunaan API dalam pelaporan pun dapat menciptakan pertukaran data yang lebih efektif, cepat dan berbiaya lebih ringan, karena memungkinkan automasi penyerahan dan pengolahan data kepada OJK serta menjadi batu loncatan untuk pengembangan-pengembangan digitalisasi pengawasan kedepannya oleh OJK. Hal yang tidak kalah pentingnya dari penggunaan API ini adalah percepatan pengaksesan data yang dimiliki PUJK oleh OJK, sehingga kebijakan dan upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh OJK akan didasari oleh data-data aktual. Hal ini diharapkan dapat mengingatkan sensitivitas dan pemahaman OJK atas kondisi pasar dan praktik pasar yang sedang berlangsung, termasuk juga mempercepat analisis atas potensi risiko yang ditimbulkannya terhadap konsumen dan masyarakat umum.

Daftar Pustaka

- Altexsoft. *What is API: Definition, Types, Specifications, Documentation*. July 28, 2021. <https://www.altexsoft.com/blog/engineering/what-is-api-definition-types-specifications-documentation/>.
- Bank of International Settlements. *Innovative Technology In Financial Supervision (Suptech) – The Experience Of Early Users*. Financial Stability Institute of the Bank for International, 2018.
- Financial Stability Board. *The Use of Supervisory and Regulatory Technology by Authorities and Regulated Institutions*. Financial Stability Board, 2020.
- Otoritas Jasa Keuangan . *Laporan Triwulan 3*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2019.
- Otoritas Jasa Keuangan. *Strategi Perlindungan Konsumen Keuangan Tahun 2013-2037*. Jakarta: Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan, 2017.
- "Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan." 2013.
- The World Bank. *The Next Wave of Suptech Innovation*. Washington DC: World Bank Group, 2021.

JEJARING WACANA UU CIPTA KERJA DALAM PEMERINGKATAN EODB INDONESIA

Heryna Oktaviana Kurniawati¹

1. PENDAHULUAN

Omnibus law adalah salah satu daftar prioritas Prolegnas tahun 2020². Tujuan dari omnibus law adalah untuk mengatasi permasalahan tentang rumitnya perizinan dan tumpang tindih peraturan yang bisa menghambat investasi³. Keputusan yang dikeluarkan menjadi polemik bagi beberapa pihak karena dianggap hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu. Namun peraturan ini dibuat dengan mempertimbangkan masalah yang terjadi di Indonesia dan bisa menjadi solusi terbaik untuk masalah tersebut. Terdapat 3 (tiga) klaster yang dibuat dalam rancangan omnibus law yaitu, Undang-Undang Cipta Lapangan Kerja, Undang-Undang Perpajakan dan Undang-Undang Pemberdayaan Masyarakat⁴. Undang-undang yang dikelompokkan dalam klaster-klaster tersebut akan meringkas dan menyederhanakan undang-undang sebelumnya. Ketiga klaster tersebut kemudian dibagi lagi menjadi beberapa sub klaster. Salah satu yang menjadi kontroversi publik adalah tentang Undang-Undang Cipta Kerja, masyarakat menganggap bahwa Cipta Kerja dianggap berpihak pada perusahaan besar dan para investor asing. Undang-Undang ini dianggap mengabaikan kepada pengaturan perlindungan mengenai isu ketenagakerjaan yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003, tentang lingkungan hidup yang di atur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2009, dan tentang sumber daya alam yang sebelumnya tercantum dalam Undang Undnag Nomor 07 Tahun 2004. Pemerintah dianggap hanya mengejar kenaikan peringkat kemudahan berusaha (*Ease Of Doing Business*). Namun tuduhan tersebut tidak sejalan dengan tujuan pemerintah dalam membuat Undang-Undang tentang omnibus law. Pemerintah membuat UU ini untuk memudahkan iklim berusaha di Indonesias. Urgensi UU Cipta Kerja adalah adanya dinamika perubahan global yang perlu direspon secara cepat dan tepat agar berbagai permasalahan yang muncul dapat teratasi dengan baik, sebab tanpa reformulasi kebijakan maka pertumbuhan ekonomi akan melambat dan dampaknya akan buruk bagi Indonesia. Sebagai pihak yang paling berkepentingan agar UU Cipta Kerja disahkan, pemerintah memerlukan strategi untuk mendapatkan dukungan lebih banyak dibandingkan dengan

1 Penulis adalah Tenaga Kependidikan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada Unit Kerja Sumber Daya Manusia, kontak penulis: heryna.oktaviana@ui.ac.id

2 OS Matompo dan WF Izziyana, "Konsep Omnibus Law dan Permasalahan RUU Cipta Kerja", *Rechtsstaat Nieuw*, Vol 5, (Oktober, 2020), hlm. 22

3I Mayasari, "Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia", *Jurnal Rechhtsvinding*, Vol 9, Issue 1, (April, 2020), hlm. 10.

4 AS Prabowo, et al, "Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia", *Jurnal Pamator*, Vol 3, Issue 1, (April, 2020), hlm. 2.

5I Mayasari, Op Cit, hlm. 2.

pihak yang menentang kebijakan tersebut. Dalam pemasaran politik, suatu produk politik dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang ditetapkan. Tujuan pemerintah untuk reformulasi kebijakan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi hanya akan berhasil jika pengesahan UU Cipta Kerja diterima dan didukung oleh publik. Dengan tujuan tersebut, pemerintah membangun koalisi dan wacana bahwa UU Cipta Kerja akan mampu meningkatkan peringkat EODB Indonesia dari semula berada pada peringkat 73 menjadi peringkat 40 dunia. Untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, pemerintah perlu untuk menetapkan strategi yang tepat guna mendapatkan dukungan dari publik. Teori pemasaran politik dapat digunakan pemerintah untuk mencapai hal tersebut. Yakni dengan menetapkan *positioning* dan *targetting* yang tepat. Selanjutnya pemerintah perlu untuk melakukan pemetaan *stakeholder* dan identifikasi terhadap pihak-pihak yang memiliki sikap menentang UU Cipta Kerja. Berikutnya pemerintah secara masif mengkampanyekan produk kebijakannya kepada para *stakeholder* agar mendukung kebijakan yang telah ditetapkan. Jejaring wacana dapat digunakan untuk menganalisis keberhasilan strategi politik pemerintah untuk mendapatkan dukungan publik terkait pengesahan UU Cipta Kerja ini. Dengan argumentasi bahwa UU Cipta Kerja akan menempatkan Indonesia pada posisi 40 dunia, pemerintah perlu membuat wacana-wacana yang tepat berkaitan dengan EODB tersebut. Hal tersebut bisa disesuaikan dengan indikator-indikator EODB atau memilih wacana-wacana yang paling bersinggungan dengan *stakeholder*. Penelitian ini akan memperlihatkan bagaimana jejaring wacana berkaitan dengan UU Cipta Kerja dan peningkatan peringkat EODB Indonesia. Melalui analisis jejaring wacana, dapat dilihat apakah sebagai pihak yang paling berkepentingan, pemerintah merupakan aktor utama dalam wacana ini serta bagaimana relasi antar aktor ditunjukkan melalui pernyataan-pernyataan dan wacana-wacana terkait UU Cipta Kerja dan peningkatan peringkat EODB Indonesia.

II. JEJARING WACANA

Mengutip dari Eriyanto⁶, koalisi wacana (*discourse coalition*) merupakan teori yang diperkenalkan oleh Hajer. Hajer⁷ melihat bahwa proses kebijakan merupakan sebuah pertarungan wacana. Dalam sebuah kebijakan publik, ada aktor-aktor yang berkepentingan terhadap suatu isu. Aktor-aktor tersebut kemudian mengkonstruksi pesan sesuai dengan posisi mereka. Ini dilakukan oleh aktor dengan mereproduksi posisi diskursif mereka (apa yang

⁶DJ Ali dan Eriyanto, "DISCOURSE NETWORK OF PUBLIC ISSUE DEBATE: A STUDY ON COVID-19 CASES IN INDONESIA", *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication* Vol 36, Issue 3, (September 2020), hlm. 211.

⁷M. Hajer, "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*", (Durham, NC: Duke University Press, 1993), hlm. 43-76.

mereka perjuangkan) dalam konteks kontroversis. Aktor mempengaruhi kebijakan publik dengan cara memproduksi wacana dengan tujuan agar wacana tersebut diterima oleh khalayak luas. Masing-masing aktor membuat argumentasi untuk meyakinkan publik bahwa apa yang mereka suarakan adalah benar. Proses argumentasi berlangsung dalam diskusi ketika para aktor memposisikan diri dan berdebat tentang masalah kontroversial tertentu. Debat terkait sebuah isu dengan demikian dapat dilihat sebagai “politik” ketika satu aktor atau sekelompok aktor berusaha untuk membuat klaim mereka menjadi dominan sehingga wacana yang mereka ajukan akan mendominasi pengambilan keputusan⁹. Upaya ini dilakukan aktor dengan membuat klaim legitimasi pengetahuan yang menjadi dasar wacana mereka. Aktor saling bertarung dalam memberikan klaim-klaim sehingga wacana mereka yang lebih diterima oleh publik dan pengambil kebijakan. Pertarungan itu dilakukan lewat pernyataan di media, *posting* di media sosial, wawancara dalam bincang-bincang televisi, dan sebagainya.

Upaya agar wacana yang dikemukakan oleh aktor lebih diterima dilakukan melalui bahasa. Aktor bukan hanya memberikan pernyataan tetapi juga menggunakan bahasa untuk mempersuasi publik bahwa wacana yang dikemukakan oleh aktor adalah yang paling baik dibandingkan dengan wacana lain. Ini dilakukan oleh aktor misalnya dengan membuat alur cerita, metafora, kata atau frasa yang bisa memancing emosi publik¹⁰. Hasil dari pertarungan wacana tersebut adalah munculnya wacana yang dominan, yang mendominasi pembicaraan publik. keberhasilan suatu wacana (wacana menjadi dominan) sering kali bukan karena wacana tersebut yang paling baik tetapi karena keberhasilan aktor dalam mengemas dan mengkonstruksi pesan sehingga diterima oleh publik¹¹. Aktor membangun alur cerita, kosa kata dan metafora yang bisa memancing dukungan publik. Hasil akhir dari wacana dominan ini adalah terjadinya pelembagaan wacana (*discourse institutionalization*)¹². Teori koalisi wacana melihat bahwa kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari wacana.

III. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode analisis jejaring wacana (*Discourse Network Analysis*). Metode ini dikembangkan oleh Philip Leifeld. Metode ini pada dasarnya merupakan gabungan dari metode analisis wacana (isi kualitatif) dengan jaringan sosial, sekaligus mengatasi kekurangan dari dua

8M. Hajer, “The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the regulation of acid rain.”, (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 54.

9 *Ibid.*

10JK Olick dan D. Levy “Collective memory and cultural constraint: Holocaust myth and rationality in German politics”, *American Sociological Review*, 62, Issue 6 (1997), hlm. 926.

11 M Hajer, Op, cit, 1993.

12 M Hajer, Op, cit, 1995.

metode tersebut¹³. Analisis isi / wacana hanya memetakan isi (*content*) dari suatu isu, sementara analisis jaringan berfokus pada aktor-aktor dan jaringan di antara aktor yang dominan dari perbincangan suatu isu. Metode DNA memetakan wacana apa saja yang berkembang atas suatu isu (*what*) sekaligus siapa aktor (*who*) yang mengatakan wacana tersebut. Dalam penelitian ini, DNA digunakan untuk memetakan indikator-indikator peringkat kemudahan berusaha diwacanakan oleh para aktor dengan adanya UU Cipta Kerja. DNA mendeskripsikan bagaimana keterkaitan atau relasi (*networks*) antara wacana yang berkembang (disebut dengan konsep) dan aktor. Aktor dilambangkan dengan lingkaran, sementara wacana (konsep) dilambangkan dengan segi empat. DNA memetakan relasi di antara aktor dan konsep. DNA juga memetakan relasi antara aktor dengan konsep, yang disebut dengan jaringan afiliasi (*affiliation network*). Siapa aktor (orang atau organisasi) yang menyampaikan suatu konsep (wacana). Karena DNA melihat keterkaitan (*networks*) antara konsep (wacana) dan aktor, hasil dari DNA nantinya bisa digunakan untuk melihat kesesuaian (*congruence*) ataukah konflik (*conflict*)¹⁴. Jaringan disebut mempunyai kesesuaian jika aktor-aktor menawarkan konsep yang sama, sebaliknya disebut konflik jika aktor mengusulkan wacana (konsep yang bertentangan) terkait dengan suatu isu.

Langkah pertama yang dilakukan dalam penelitian ini yakni pengumpulan bahan. Unit analisis DNA adalah pernyataan (*statement*) dari aktor. Dalam penelitian ini pernyataan didapatkan hanya melalui pemberitaan di portal berita online dengan menggunakan Topicmapper, sehingga pernyataan yang disampaikan oleh aktor di media sosial tidak disertakan sebagai data penelitian. Topicmapper digunakan untuk memudahkan proses penarikan data. Dalam penelitian ini digunakan kata kunci “Cipta Kerja” dan “EODB” dengan kurun waktu pemberitaan 1 Januari hingga 27 November 2020. Berdasarkan tarikan data tersebut diperoleh 729 berita. Sedangkan sumber berita bervariasi diantaranya merdeka.com, kontan.co.id, sindonews, hukumonline, dan beberapa media lain yang terjaring dengan menggunakan filter media nasional dan media lokal pada fitur lokasi Topicmapper. Seluruh berita yang menjadi data penelitian menggunakan bahasa Indonesia.

Langkah berikutnya yakni melakukan identifikasi terhadap pernyataan para aktor untuk disesuaikan dengan kategorisasi yang telah ditentukan sebelumnya. Penelitian ini menggunakan metode deduktif dalam menentukan wacana yang diperdebatkan sesuai dengan indikator kemudahan berusaha yang berlaku secara global serta dengan menambahkan dua indikator tambahan. Berikut adalah wacana yang digunakan pada penelitian ini:

13 P. Leifeld dan S. Hauns. “A comparison between political claims analysis and discourse network analysis: The case of software patents in the European Union”. Max Planck Institute for Research on Collective Goods Bonn, (2010), 21.

14 P. Leifeld, “Discourse network analysis: Policy debates as dynamic networks. In J. N. Victor, A. H. Montgomery & M. Lubell (Eds.), Oxford handbook of political networks (New York: Oxford, 2017), hlm 301-325.

Tabel 1. Wacana Penelitian

No	Wacana	No	Wacana
1	UU Cipta Kerja meningkatkan EODB Indonesia	7	Penyelesaian kepailitan
2	UU Cipta Kerja menyederhanakan birokrasi	8	Pencatatan tanah dan bangunan
3	Kemudahan memulai usaha	9	Kemudahan izin membangun
4	Kemudahan memperoleh sambungan listrik	10	Memperoleh kredit
5	Pembayaran pajak	11	Perlindungan investor
6	Pemenuhan kontrak	12	Perdagangan lintas negara

Selanjutnya, pernyataan-pernyataan yang telah teridentifikasi diolah dengan menggunakan software DNA Analyzer¹⁵ untuk kemudian divisualisasikan dengan menggunakan Visone¹⁶. Visone mampu memvisualisasikan pemetaan antara aktor dengan wacana membentuk peta jaringan, serta memaparkan statistik berupa degree untuk memperlihatkan popularitas, betweenness untuk memperlihatkan sejauh mana aktor dan wacana menjadi penghubung dengan aktor dan wacana lainnya¹⁷.

IV. HASIL

Penelitian ini dilakukan untuk memperlihatkan bagaimana koalisi dan konflik yang terjadi mengenai wacana yang dilontarkan Presiden Indonesia, Joko Widodo tentang pengesahan UU Cipta Kerja akan mampu meningkatkan peringkat EODB Indonesia dari peringkat 73 menjadi peringkat 40 dunia. Berdasarkan pengolahan data yang telah dilakukan, didapatkan hasil peta jaringan antara organisasi para aktor dengan wacana sebagai berikut:

¹⁵ P. Leifeld, et al. "Discourse network analyzer manual: Version 2.0-beta24.jar with rDNA 2.1.16", (Colchester: University of Esse, 2019). Retrieved from <https://www.philipleifeld.com/software/software.html>

¹⁶ U Brandes dan D Wagner, "Visone: Analysis and visualization of social networks. In M. Jünger & P. Mutzel (Eds.), Graph drawing software", (Berlin/Heidelberg: Springer, 2004), hlm. 321-340.

¹⁷ J Golbeck, "Analyzing the social web:", (Waltham, MA: Morgan Kauffman, 2013).

Sebagai *stakeholder* yang bersinggungan langsung dengan penerapan UU Cipta Kerja dan indikator kemudahan berusaha Indonesia, sangat mungkin terjadi konflik wacana dalam organisasi praktisi/profesional. Ragam dunia usaha dengan kepentingan masing-masing pelaku usaha serta penerapan kebijakan maupun peraturan teknis yang berbeda-beda, mengakibatkan adanya perbedaan sikap antara masing-masing pelaku usaha. Dalam visualisasi di atas, kendati sebagian besar aktor yang termasuk praktisi menyetujui wacana bahwa UU Cipta Kerja akan meningkatkan peringkat EODB Indonesia, sikap berbeda diperlihatkan oleh Asosiasi Pengusaha Travel Umrah dan Haji. Pertidaksetujuan tersebut pada konsep pernyataan yang dikeluarkan yakni Kemudahan Memulai Usaha dan Perlindungan Investasi. Karenanya, pemerintah sebagai aktor utama dalam koalisi wacana ini perlu mempersiapkan strategi yang lebih baik untuk memengaruhi pelaku usaha yang masih menentang pengesahan UU Cipta Kerja dan pengaruhnya terhadap EODB Indonesia melalui wacana-wacana yang bisa merubah sikap pelaku usaha tersebut.

V. DISKUSI

Produk politik tidak hanya partai dan kandidat, kebijakan sebagai produk hukum juga merupakan sebuah produk politik. Relasi antara politik dan hukum didefinisikan oleh Mahfud MD sebagai arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara¹⁸. Hukum ditempatkan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara sehingga pembuatan hukum baru atau pencabutan hukum lama oleh negara harus dijadikan langkah untuk mencapai tujuan negara¹⁹. Menurut Pablo Holmes sebagaimana dikutip oleh Darmawan, politik dan hukum harus memiliki korelasi yang sejalan namun bukan sebagai instrumen untuk mendukung kemauan eksekutif atau pemerintah yang sedang berkuasa²⁰. Karenanya, proses pengesahan sebuah kebijakan hukum juga membutuhkan strategi-strategi pemasaran politik.

Salah satu produk kebijakan Indonesia yang menimbulkan perdebatan bahkan sejak pertama kali diwacanakan adalah UU Cipta Kerja sebagai program unggulan Pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin. Sebagai pihak yang paling berkepentingan dalam pengesahan UU ini, menurut teori *discourse coalition*, pemerintah merupakan aktor dominan dalam membentuk suatu konstruksi wacana yang akan memengaruhi publik melalui argumentasi-argumentasi dalam diskusi ketika pihak lain yang bertentangan memposisikan

¹⁸Mahfud MD, "Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi", (Pustaka LP3ES: Jakarta, 2006).

¹⁹*Ibid.*

²⁰ A Darmawan, "Politik Hukum Omnibus Law dalam Konteks Pembangunan Ekonomi Indonesia", Indonesian Journal of Law and Policy Studies, Vol 1, Issue 1 (Mei 2020), hlm 14.

mendebat pengesahan UU Cipta Kerja ini. Untuk mendapatkan dukungan publik tersebut, pemerintah perlu menerapkan strategi pemasaran politik dengan menetapkan *positioning* dan *targetting* yang tepat. Agar UU Cipta Kerja dapat disetujui untuk disahkan, *positioning* pemerintah yakni dengan memposisikan argumentasi pemerintah adalah hal yang benar, sedangkan dalam *targetting*, pemerintah perlu melakukan pemetaan pihak-pihak yang pro maupun kontra sebelum RUU digulirkan. Setelah memahami pihak-pihak yang kontra terhadap isu kebijakan ini, kemudian pemerintah dapat menetapkan strategi dan koalisi dengan pendukungnya agar tercipta jaringan wacana sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu strategi yang diterapkan oleh pemerintah yakni dengan mewacanakan bahwa UU Cipta Kerja akan meningkatkan peringkat EODB Indonesia. Wacana tersebut dibuat untuk mendapatkan dukungan dari para pelaku usaha terutama investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Target yang ditetapkan yakni pelaku usaha mendukung pengesahan UU Cipta Kerja sehingga terbentuk koalisi yang lebih besar untuk memengaruhi sikap buruh yang paling vokal menyatakan penolakan terhadap UU Cipta Kerja. Wacana UU Cipta Kerja dapat memengaruhi peringkat EODB Indonesia merupakan salah satu wacana yang tepat dikonstruksi oleh pemerintah untuk mendapatkan dukungan dari pelaku usaha maupun *stakeholder* lain di luar pemerintah seperti akademisi. Dalam jejaring wacana UU Cipta Kerja meningkatkan peringkat EODB Indonesia, koalisi aktor yang terbentuk lebih banyak berisikan pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan pemerintah, diantaranya lembaga pemerintah, DPR, maupun BUMN yang merupakan pelaku usaha dengan kepemilikan saham terbesar dimiliki oleh pemerintah. Koalisi tersebut dibentuk agar dapat memengaruhi sikap para pihak yang kontra terhadap kebijakan tersebut. Hal tersebut dilakukan melalui pemberitaan media yang secara masif memberitakan argumentasi positif dari koalisi tersebut. Keberhasilan dari koalisi tersebut ditunjukkan melalui dukungan yang diberikan oleh Apindo, Aprisindo, Gappmi, maupun Kadin yang mewakili para pelaku usaha. Organisasi-organisasi tersebut menyatakan bahwa UU Cipta Kerja akan mampu meningkatkan peringkat EODB Indonesia terutama pada indikator Kemudahan Memulai Usaha, Perlindungan investor, dan Perdagangan Lintas Negara. Hal ini sesuai dengan *targetting* yang diwacanakan oleh pemerintah, yakni kendati peringkat EODB dipengaruhi oleh 10 indikator, namun indikator-indikator utama yang paling berkaitan dengan pelaku usaha dan investor asing adalah tiga indikator tersebut. Sedangkan indikator Kemudahan Sambungan Listrik, Pembayaran Pajak, Penyelesaian Kepailitan, Pendaftaran Tanah dan Bangunan, serta Izin Membangun berada pada lingkup internal pemerintah, sedangkan indikator Memperoleh Kredit berkaitan dengan pelaku usaha kecil dan menengah. Dalam strategi pemasaran politik, strategi pemasaran politik yang dilakukan sudah tepat. Yakni dengan memahami posisi dan target yang ingin dicapai. Jejaring wacana yang terbentuk dalam penelitian ini telah menunjukkan dominasi pemerintah dan wacana-wacana dominan

yang sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Namun, dalam setiap pertarungan politik, pihak kontra dan konflik kepentingan akan selalu ada, sehingga proses evaluasi dan *redesigning* tetap diperlukan untuk mengatasi potensi konflik yang mungkin terjadi di kemudian hari.

VI. KESIMPULAN

Perdagangan Lintas Negara yang berkaitan erat dengan para pelaku usaha dan investor asing. Pun demikian, konflik wacana tetap ditunjukkan oleh pelaku usaha dan investor. Apindo, Aprisindo, Gappmi dan Kadin mewakili pelaku usaha yang setuju dengan pengesahan UU Cipta Kerja, sedangkan Asosiasi PPIU menganggap UU Cipta Kerja belum dapat meningkatkan EODB Indonesia karena belum ada keberpihakan pemerintah yang ditandai dengan kerumitan birokrasi bagi para pelaku usaha umrah dan haji.

Daftar Pustaka

- Ali, DJ dan Eriyanto, “DISCOURSE NETWORK OF PUBLIC ISSUE DEBATE: A STUDY ON COVID-19 CASES IN INDONESIA”, *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication* Vol 36, Issue 3, (September 2020).
- Brandes, U dan D Wagner, “Visone: Analysis and visualization of social networks. In M. Jünger & P. Mutzel (Eds.), *Graph drawing software*”, (Berlin/Heidelberg: Springer, 2004).
- Darmawan, A, “Politik Hukum Omnibus Law dalam Konteks Pembangunan Ekonomi Indonesia”, *Indonesian Journal of Law and Policy Studies*, Vol 1, Issue 1 (Mei 2020).
- Golbeck, J, “Analyzing the social web:”, (Waltham, MA: Morgan Kauffman, 2013).
- Hajer, M “Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of acid rain in Britain. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning*”, (Durham, NC: Duke University Press, 1993).
- Hajer, M, “The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the regulation of acid rain.”, (Oxford: Oxford University Press, 1995).
- Leifeld, P dan S Haunss. “A comparison between political claims analysis and discourse network analysis: The case of software patents in the European Union”. Max Planck Institute for Research on Collective Goods Bonn, (2010).
- Leifeld, P, “Discourse network analysis: Policy debates as dynamic networks. In J. N. Victor, A. H. Montgomery & M. Lubell (Eds.), *Oxford handbook of political networks* (New York: Oxford, 2017).
- Leifeld, P et al., “Discourse network analyzer manual: Version 2.0-beta24.jar with rDNA 2.1.16”, (Colchester: University of Esse, 2019).

- Matompo, OS dan WF Izziyana, “Konsep Omnibus Law dan Permasalahan RUU Cipta Kerja”, *Rechtstaat Nieuw*, Vol 5, (Oktober, 2020).
- Mayasari, Ima, “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia”, *Jurnal Rechhtsvinding*, Vol 9, Issue 1, (April, 2020).
- MD, Mahfud, “Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi”, (Pustaka LP3ES: Jakarta, 2006).
- Olick, JK dan D. Levy, “Collective memory and cultural constraint: Holocaust myth and rationality in German politics”, *American Sociological Review*, 62, Issue 6 (1997).
- Prabowo, AS et al, “Politik Hukum Omnibus Law di Indonesia”, *Jurnal Pamator*, Vol 3, Issue 1, (April, 2020).

KEHADIRAN PARA PIHAK DALAM PERSIDANGAN ELEKTRONIK UNTUK PERKARA PERDATA

Disriani Latifah Soroinda¹

Abstrak

Tahun 2018 merupakan salah satu tonggak penting dalam dunia peradilan Indonesia berkaitan dengan kemajuan teknologi, yaitu dengan dikeluarkannya peraturan mengenai *e-Court* melalui Peraturan Mahkamah Agung No 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik (PERMA No 3 Tahun 2018). Satu tahun setelah dikeluarkannya PERMA No 3 Tahun 2018 tersebut, Mahkamah Agung menambahkan peraturan mengenai pelaksanaan persidangan secara elektronik atau *e-Litigation* dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik (PERMA No 1 Tahun 2019) yang menyempurnakan dan mencabut PERMA No 3 Tahun 2018. Dengan telah diberlakukannya persidangan secara elektronik untuk perkara perdata di Indonesia apakah berarti kehadiran para pihak di pengadilan sudah tidak diperlukan lagi karena persidangan sudah dapat dilakukan tanpa perlu hadir langsung ke pengadilan. Untuk mengetahui bagaimana PERMA No 1 Tahun 2019 mengatur mengenai kehadiran para pihak yang bersengketa di pengadilan merupakan tujuan dari penulisan ini.

Kata kunci : *e-Court*, *e-Litigation*, persidangan elektronik

I. LATAR BELAKANG

Ketika terjadi sengketa perdata, pada dasarnya para pihak dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa tersebut melalui pengadilan (litigasi) atau memilih menyelesaikannya melalui proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*non-litigasi*). Ketika pengadilan yang dipilih untuk menyelesaikan sengketa maka para pihak yang bersengketa termasuk kuasa hukumnya bahkan juga termasuk majelis hakim yang memeriksa perkara, semua akan terikat pada peraturan, tata cara atau peraturan hukum acara perdata yang berlaku.²

Hukum acara perdata menurut Sudikno Mertokusumo merupakan serangkaian peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan.³ Cara bertindak di muka pengadilan atau jalannya proses persidangan harus ada aturannya agar ada kepastian hukum. Kepastian hukum untuk masyarakat yang merasa haknya telah dilanggar dan juga kepastian hukum untuk masyarakat yang dirasa telah melanggar hak. Hukum acara perdata disini memastikan bahwa penggugat dapat meminta kembali haknya yang dirasa telah dilanggar melalui pengadilan dan dalam upaya penggugat mencari keadilan tersebut, tidak melanggar hak-hak tergugat sebagai pihak yang sesungguhnya belum tentu

¹ Disriani Latifah Soroinda, S.H., M.H., MKn., adalah Dosen Tetap pada Bidang Studi Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, Bandar Maju: Bandung, 2002, hlm. 4-5.

³ Wirjono Projodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Sumur Bandung: Bandung, 2007), hlm. 13.

melanggar hak penggugat.⁴

Saat ini Hukum Acara Perdata Indonesia masih bersifat pluralistik karena belum ada kodifikasi dan unifikasi terhadap hukum acara perdata di Indonesia dan bahkan belum pernah terbentuk undang-undang hukum acara perdata secara nasional.⁵ Pengaturan mengenai hukum acara perdata masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) berdasarkan Stb. 1941-44 yang berlaku di Pulau Jawa dan Madura; *Rechtsreglement Buitengewesten* (RBg) Stb. 1927 Nomor 227 yang berlaku di luar Pulau Jawa dan Madura; *Reglement op de Burgerlijke Rechtsverdering* (RV) Stb. 1847 Nomor 52 jo S 1849 Nomor 63 yang berlaku bagi golongan masyarakat Eropa; selain itu ketentuan mengenai hukum acara perdata juga terdapat dalam undang-undang dan diatur lebih teknis dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA). Menurut Pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung Nomor 14 Tahun 1985 jo Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 disebutkan bahwa Mahkamah Agung dapat memberikan pengaturan lebih lanjut terhadap hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini. Ini berarti apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal, Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan terhadap suatu hal tersebut yang terutama diakibatkan karena perkembangan masyarakat apalagi dalam era digital sekarang ini. Salah satu contoh perkembangan dalam masyarakat yang perlu diatur dalam hukum acara perdata melalui peraturan Mahkamah Agung adalah penggunaan teknologi dalam persidangan.

Peraturan mengenai peradilan elektronik pertama kali dikeluarkan pada Maret 2018 yaitu Peraturan Mahkamah Agung No 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan Secara Elektronik (PERMA No 3 tahun 2018) kemudian hanya dalam jangka waktu kurang dari dua tahun Mahkamah Agung menyempurnakan PERMA No 3 tahun 2018 tersebut dengan mengeluarkan PERMA No 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik (PERMA No 1 Tahun 2019).

Kemudian pada awal tahun 2020, Pandemi Covid 19 melanda seluruh dunia Mahkamah Agung menerbitkan SEMA No 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Selama Masa Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya. SEMA ini menyatakan bahwa terhadap

4 Sutantio, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, hlm. 3.

5 Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata sudah disusun dan diusulkan oleh pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5266342/pemerintah-usul-ruu-wabah-hukum-acara-perdata-masuk-prolegnas-prioritas-2021>, diakses 19 Agustus 2021.

perkara-perkara yang harus disidangkan secara langsung dapat dilakukan sesuai dengan protokol kesehatan dan juga memanfaatkan aplikasi *e-Litigation* bagi persidangan perkara perdata, perdata agama, dan tata usaha negara dengan menerapkan asas keselamatan rakyat merupakan hukum tertinggi (*salus populi suprema lex esto*).

Administrasi perkara secara elektronik atau *e-Court* merupakan serangkaian proses penerimaan gugatan atau permohonan, jawaban, replik, duplik, dan kesimpulan, pengelolaan, penyampaian dan penyimpanan dokumen perkara dengan menggunakan sistem elektronik yang berlaku di masing-masing lingkungan peradilan sedangkan persidangan secara elektronik atau *e-Litigation* adalah serangkaian proses memeriksa dan mengadili perkara oleh pengadilan yang dilaksanakan dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi⁶ yang mana dalam peraturan ini berlaku untuk proses persidangan dengan acara penyampaian gugatan/ permohonan/ keberatan/ bantahan/ perlawanan/ intervensi beserta perubahannya, jawaban, replik, duplik pembuktian, kesimpulan dan pengucapan putusan/ penetapan.⁷

II. PIHAK DALAM PERKARA PERDATA

Asas *point d' interest point d action* atau dalam bahasa Belanda dikenal dengan *zonder belang geen rechtigen* merupakan salah satu asas dalam hukum acara perdata yang berarti tidak ada gugatan bila tidak ada kepentingan hukum yang dilanggar.⁸ Pada dasarnya setiap orang yang merasa haknya telah dilanggar berhak untuk mengajukan tuntutan atau gugatan ke pengadilan akan tetapi tidak setiap kepentingan dapat diterima sebagai dasar tuntutan hak, diperlukan adanya kepentingan hukum yang cukup, layak dan mempunyai dasar hukum.⁹

Dalam suatu sengketa perdata, paling tidak terdapat dua pihak yaitu pihak penggugat dan tergugat. Pihak yang merasa haknya telah dilanggar tersebut biasa disebut sebagai penggugat sedangkan pihak yang dirasa telah melanggar hak disebut sebagai tergugat.¹⁰

Pada asasnya setiap orang yang merasa mempunyai hak dan ingin menuntutnya atau ingin mempertahankan atau membela haknya tersebut berwenang untuk bertindak sebagai pihak, bisa sebagai penggugat maupun sebagai tergugat, kewenangan bertindak sebagai pihak di pengadilan ini disebut sebagai *legitima persona standi in judicio*.¹¹ Kemampuan untuk bertindak (*handelinsbekwaamheid*) sebagai pihak itu merupakan komplemen penting dari pada kewenangan hukum (*rechtsbevoegdheid*) atau kewenangan

6 Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik*, Pasal 1 Angka 7.

7 *Ibid.*, Pasal 4.

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, (Yogyakarta: Liberty, 1977), hlm. 29.

⁹ *Ibid.*, hlm. 39.

¹⁰ Sutantio, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, hlm. 2.

¹¹ Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, hlm. 53.

untuk menjadi pendukung hak karena siapa yang dianggap tidak mampu untuk bertindak (*persona miserabiles*) dianggap tidak mampu pula untuk bertindak selaku pihak di muka pengadilan.¹²

Ada kalanya seseorang dapat bertindak sebagai penggugat atau tergugat di persidangan tanpa mempunyai kepentingan secara langsung dalam suatu sengketa, ini dikenal dengan istilah pihak formil, pihak formil adalah pihak yang melaksanakan hukum acara di pengadilan sedangkan pihak materiil adalah pihak yang memiliki kepentingan langsung dalam suatu perkara.¹³ Ada orang yang bertindak di persidangan hanya untuk kepentingan orang yang diwakilinya, sebagai contoh adalah wali untuk orang yang belum dewasa, pengampu untuk orang yang tidak cakap. Selain itu ada juga orang bertindak di persidangan sebagai kuasa hukum atau advokat.

Berkaitan dengan pihak dalam persidangan elektronik, PERMA No 1 Tahun 2019 selain Penggugat dan Tergugat¹⁴ juga mengatur mengenai Pengguna Terdaftar dan Pengguna Lain. Pengguna Terdaftar adalah advokat yang memenuhi syarat sebagai pengguna sistem informasi pengadilan dengan hak dan kewajiban yang diatur oleh Mahkamah Agung sedangkan Pengguna Lain adalah subyek hukum selain advokat yang memenuhi syarat untuk menggunakan sistem informasi pengadilan dengan hak dan kewajiban yang diatur oleh Mahkamah Agung meliputi antara lain Jaksa Pengacara Negara, Biro Hukum Pemerintah/ TNI/ POLRI, Kejaksaan RI, Direksi/ Pengurus atau karyawan yang ditunjuk badan hukum (*in house lawyer*), kuasa hukum insidental yang ditentukan undang-undang.¹⁵

III. PROSEDUR BERACARA

Berdasarkan PERMA No 1 Tahun 2019 tahapan beracara pada persidangan perdata dapat diklasifikasikan menjadi 4 (empat) tahap yaitu (1) *e-Filling*, (2) *e-Payment*, (3) *e-Summons* dan (4) *e-Litigation*. *e-Filling* adalah tahap pendaftaran perkara, diatur dalam Pasal 1 Angka 6 PERMA No 1 Tahun 2019 merupakan serangkaian proses penerimaan gugatan/ permohonan/ keberatan/ bantahan/ perlawanan/ intervensi, penerimaan pembayaran, penyampaian panggilan/ pemberitahuan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan, penerimaan upaya hukum, serta pengelolaan, penyampaian dan penyimpanan dokumen perkara perdata/ perdata agama/ tata usaha militer/ tata usaha Negara dengan menggunakan sistem elektronik yang berlaku di masing-masing lingkungan peradilan. Setelah melakukan tahap *e-Filling*, secara otomatis akan mendapatkan taksiran panjar biaya (e-SKUM) dan Nomor Pembayaran

¹² *Ibid.*

¹³ Muhammad Nasir, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hlm. 59.

¹⁴ Indonesia, Pasal 1 Angka (8) dan (9).

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 1 Angka (4) dan (5).

(*Virtual Account*) yang dapat dibayarkan melalui saluran elektronik (*Multi Channel*) yang tersedia.¹⁶

Sedangkan *e-Payment* merupakan tahap pembayaran biaya perkara, diatur dalam Pasal 10 PERMA No 1 Tahun 2019, pembayaran panjar biaya perkara ditujukan ke rekening Pengadilan pada bank secara elektronik, kemudian apabila ternyata diperlukan penambahan ataupun pengembalian panjar biaya perkara juga akan dilakukan secara elektronik.

Setelah tahap pendaftaran perkara sudah dinyatakan lengkap oleh kepaniteraan pengadilan maka suatu perkara akan melalui proses verifikasi dan akan diproses ke tahap selanjutnya.¹⁷ Sebagaimana juga dilakukan dalam persidangan *non* elektronik, majelis hakim yang memeriksa perkara akan membuat penetapan hari sidang pertama untuk kemudian akan disampaikan kepada para pihak dengan suatu panggilan atau pemberitahuan secara elektronik atau yang disebut dengan *e-Summon*. Surat panggilan ini harus dibuat berdasarkan penetapan hari sidang pertama kemudian berdasarkan perintah hakim, juru sita mengirimkan surat panggilan untuk menghadiri sidang hari pertama ke domisili elektronik para pihak melalui Sistem Informasi Pengadilan.¹⁸ Dalam menyampaikan panggilan juru sita harus memperhatikan syarat sah pemanggilan sebagaimana diatur dalam Pasal 388, 390, 391 dan 392 HIR¹⁹ dan wajib membuat berita acara panggilan (*relaas*) karena *e-Summon* atau panggilan secara elektronik ini merupakan pemanggilan yang sah dan patut, sepanjang dikirim ke domisili elektronik dalam tenggang waktu yang ditentukan undang-undang.²⁰

Domisili elektronik merupakan ketentuan yang baru diatur dalam PERMA No Tahun 2019 ini, domisili elektronik merupakan domisili para pihak berupa alamat surat elektronik yang telah terverifikasi²¹ merupakan domisili yang dipilih pengguna terdaftar dan pengguna lain dalam menggunakan layanan administrasi perkara dan persidangan secara elektronik. Panggilan secara elektronik atau *e-Summon* ini disampaikan kepada penggugat yang melakukan pendaftaran secara elektronik.²² Untuk tergugat, panggilan untuk sidang pertama ini masih dilakukan secara manual atau *non* elektronik yang disampaikan oleh juru sita secara langsung kepada tergugat di tempat domisilinya.²³ Jadi panggilan elektronik untuk hadir pada sidang hari pertama tidak secara otomatis langsung berlaku untuk para pihak tapi hanya berlaku bagi pihak penggugat yang melakukan pendaftaran secara elektronik.

¹⁶ Mahkamah Agung, *The Electronic Justice System Buku Panduan e-Court 2019*, hlm. 8 diakses melalui [www. https://ecourt.mahkamahagung.go.id](https://ecourt.mahkamahagung.go.id).

¹⁷ Indonesia, Pasal 13.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 16.

¹⁹ Sutantio, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, hlm. 95-96.

²⁰ Indonesia, Pasal 18.

²¹ *Ibid.*, Pasal 1 Angka 3.

²² *Ibid.*, Pasal 15 Ayat (1).

²³ Mahkamah Agung, hlm. 8

Pada hari sidang pertama, berdasarkan hadir tidaknya para pihak dalam persidangan ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi yaitu: pihak penggugat dan tergugat hadir, salah satu pihak ada yang tidak hadir dan kemungkinan terakhir yaitu para pihak semuanya tidak ada yang hadir. PERMA Nomor 1 Tahun 2019 juga mengatur mengenai hari sidang pertama, bahwa untuk kelancaran sidang secara elektronik, majelis hakim dapat memberikan penjelasan mengenai hak dan kewajiban para pihak terkait persidangan secara elektronik setelah itu baru kemudian persidangan secara elektronik dapat dilaksanakan setelah penggugat dan tergugat menyatakan persetujuannya.²⁴ Apabila pihak tergugat tidak setuju maka persidangan secara elektronik tidak dapat dilaksanakan sedangkan untuk pihak penggugat, dianggap telah memberikan persetujuannya secara hukum pada saat penggugat melakukan pendaftaran perkara secara elektronik.²⁵ Tentunya tahap pemberian persetujuan untuk melaksanakan sidang secara elektronik ini baru dapat dilakukan apabila para pihak hadir di persidangan apabila ada pihak yang tidak hadir maka proses pernyataan persetujuan ini tidak dapat dilakukan dan sidang akan ditunda untuk diadakan pemanggilan kembali.

Setelah tahap sidang hari pertama dilalui dan pihak tergugat menyetujui dilaksanakannya persidangan secara elektronik maka hakim akan menetapkan tahapan beracara berikutnya yaitu penetapan jadwal persidangan secara elektronik untuk penyampaian jawaban dari tergugat, penyampaian replik dari penggugat dan penyampaian duplik dari tergugat.²⁶ Semua dokumen persidangan mulai dari gugatan, jawaban, replik, duplik termasuk juga kesimpulan dilakukan dalam bentuk dokumen elektronik yang harus disampaikan sesuai dengan jadwal yang ditetapkan sebelumnya.²⁷

Berkaitan dengan tahap pembuktian, PERMA No 1 Tahun 2019 mengatur bahwa pembuktian dilaksanakan sesuai dengan hukum acara yang berlaku,²⁸ tidak ada pengaturan baru untuk prosedur pembuktian elektronik maupun alat bukti elektronik dalam PERMA No 1 Tahun 2019 selain menegaskan bahwa untuk pengambilan kesaksian alat bukti saksi dan/atau ahli sepanjang disepakati oleh para pihak dapat dilaksanakan secara jarak jauh melalui media komunikasi *audio visual* yang memungkinkan semua pihak dapat berpartisipasi dalam persidangan.²⁹

Ini berarti untuk tahap pembuktian dalam persidangan elektronik belum ada pengaturan lebih lanjut bagaimana proses pembuktian secara elektronik dilakukan sehingga sebagaimana diatur dalam hukum acara perdata yang berlaku, untuk tahap pembuktian masih diperlukan kehadiran secara langsung di persidangan terutama untuk verifikasi alat bukti surat oleh majelis

24 Indonesia., Pasal 19.

25 *Ibid.*, Pasal 20.

26 *Ibid.*, Pasal 21 Ayat (1).

27 *Ibid.*, Pasal 22.

28 *Ibid.*, Pasal 25.

29 *Ibid.*, Pasal 24 Ayat (1).

hakim. Untuk pemeriksaan alat bukti surat dalam persidangan elektronik memerlukan dua tahapan yang pertama tahap pengunggahan alat bukti surat dalam bentuk dokumen elektronik ke dalam aplikasi *e-Court* sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan oleh majelis hakim dalam jadwal persidangan,³⁰ tahapan berikutnya adalah pemeriksaan alat bukti surat secara langsung di dalam pengadilan pada tahap pembuktian. Majelis hakim akan melakukan verifikasi secara langsung terhadap alat bukti surat, melakukan pemeriksaan terhadap fotocopi dan dokumen asli untuk kemudian dicatat pada berita acara sidang karena suatu fotocopi surat tanpa disertai surat/ dokumen aslinya dan tanpa dikuatkan oleh keterangan saksi dan alat bukti lainnya, tidak dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah dalam Persidangan Pengadilan (Perdata).³¹

Setelah tahap pembuktian, persidangan dilanjutkan dengan pemberian kesimpulan oleh para pihak dalam bentuk dokumen elektronik. Kemudian majelis hakim akan memberikan putusan. Dalam persidangan elektronik, putusan akan diucapkan oleh majelis hakim secara elektronik, pengucapan putusan dalam sidang elektronik secara hukum telah dilaksanakan dengan menyampaikan salinan putusan elektronik kepada para pihak melalui Sistem Informasi Pengadilan dimana hal tersebut secara hukum dianggap telah dihadiri semua pihak dan dilakukan dalam sidang terbuka umum.³²

IV. KEHADIRAN PARA PIHAK DALAM PERSIDANGAN ELEKTRONIK

Salah satu asas dalam persidangan elektronik ini adalah asas kesepakatan, bahwa suatu persidangan elektronik atau *e-Litigation* baru dapat berlangsung apabila ada kesepakatan penggugat dan tergugat untuk menjalani sidang secara elektronik. Seseorang dikatakan telah memberikan persetujuannya/ sepakatnya (*toestemming*), kalau orang tersebut memang menghendaki apa yang disepakati maka sepakat sebenarnya merupakan pertemuan antara dua kehendak, dimana kehendak orang yang satu saling mengisi dengan apa yang dikehendaki pihak lain.³³

Kesepakatan ataupun ketidaksepakatan oleh para pihak untuk melakukan persidangan secara elektronik ini dilakukan pada tahap setelah proses mediasi dinyatakan tidak berhasil sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) PERMA No 1 Tahun 2019 bahwa persidangan elektronik dilaksanakan atas persetujuan penggugat dan tergugat setelah proses mediasi dinyatakan tidak berhasil, lebih lanjut dalam ayat (2) dijelaskan dalam hal perkara yang tidak memerlukan mediasi, persetujuan termaksud diberikan pada sidang yang dihadiri kedua belah pihak. Adapun sebenarnya persetujuan yang diperlukan

³⁰ *Ibid.*, Pasal 9 Ayat (2).

³¹ Lihat Putusan Mahkamah Agung No. 112 K/Pdt/Pdt/1996.

³² Indonesia, Pasal 26.

³³ J. Satrio, *Hukum Perjanjian*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992, hal.128.

untuk melaksanakan sidang elektronik adalah persetujuan pihak tergugat saja karena sebenarnya persetujuan penggugat secara hukum telah diberikan pada saat penggugat melakukan pendaftaran perkara secara elektronik.

Berarti berdasarkan PERMA No 1 Tahun 2019 persidangan elektronik saat ini adalah sebuah pilihan bukanlah kewajiban karena persidangan elektronik baru dapat dilaksanakan apabila telah disetujui seluruh pihak yang berperkara. Meskipun, pihak penggugat telah mendaftarkan perkara dan siap disidangkan secara elektronik, tapi jika pihak tergugat tidak setuju maka persidangan elektronik tidak dapat dilakukan. Untuk menyatakan persetujuan tersebut diperlukan kehadiran pihak tergugat dalam sidang pertama untuk memberikan persetujuan mengenai dilaksanakannya persidangan secara elektronik atau tidak.

Berarti persidangan elektronik berdasarkan PERMA 1 Tahun 2019 belum sama sekali menghilangkan kewajiban para pihak untuk hadir di persidangan, sidang secara tatap muka dengan adanya kehadiran para pihak setidaknya tetap harus dilakukan pada tahap tergugat menyatakan setuju atau tidak untuk menjalankan persidangan secara elektronik dan pada tahap pembuktian.

Daftar Pustaka

Buku

- Efa Laela. *Kapita Selekta Hukum Acara Perdata Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2019.
- Harahap, Yahya, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Kadir, Muhammad Abdul. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990.
- Mahkamah Agung, *The Electronic Justice System Buku Panduan e-Court 2019*.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata*, edisi keempat, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Mulyadi, Lilik. *Hukum Acara Perdata Menurut Teori dan Praktik Peradilan Indonesia*, Cet. 3, Jakarta : Djambatan, 2005.^[1]_[SEP]
- Mertokusumo, Soedikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Cet.5. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2017.
- Nasir, Muhammad. *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Djambatan, 2005.
- Satrio, J. *Hukum Perjanjian*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1992.
- Subekti, R, *Hukum Acara Perdata*, cet. 3, Bandung: Binacipta, 1989.
- _____, dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*. Cet.1. Bandung: Mandar Maju, 2019.

Artikel

Sonyendah Retnoningsih, Disriani Latifah, et al Pelaksanaan E-Court Menuru Perma Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Administrasi Perkara Di Pengadilan Secara Elektronik Dan E-Litigation Menurut Perma Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Administrasi Perkara Dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik (Studi di Pengadilan Negeri di Indonesia), *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol 50, No 1, Tahun 2020.

Peraturan

Indonesia, Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 5076.

_____, Undang-Undang No 11 Tahun 2008 Jo Undang-Undang No 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

_____, Peraturan Pemerintah No 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2012 Nomor 189, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Nomor 5348.

Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan secara Elektronik, *Berita Negara Republik Indonesia* Tahun 2019 Nomor 894.

_____, Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2019 tentang Kewajiban Pendaftaran Perkara Perdata Melalui *E-Court*.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung No. 112 K/Pdt/Pdt/1996

Internet

Adi, Radian. "Penjelasan Soal Putusan Provisi, Putusan Sela, dan Penetapan Sementara,"

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl6260/penjelasan-soal-putusan-provisi--putusan-sela--dan-penetapan-sementara/>. Diakses 3 September 2021.

Hasanah, Sovia. "Putusan Verstek Jika Salah Satu Tergugat Tidak Hadir,"

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5aaf18303d84a/putusan-verstek-jika-salah-satu-tergugat-tidak-hadir/>. Diakses 4 September 2021.

Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata sudah disusun dan

diusulkan oleh pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5266342/pemerintah-usul-ruu-wabah-hukum-acara-perdata-masuk-prolegnas-prioritas-2021>, diakses 19 Agustus 2021.
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f13251238701/plus-minus-sistem-persidangan-e-litigasi/>? Diakses 20 September 2021

PERAN ORGANISASI SISWA INTRA SEKOLAH DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA (STUDI KASUS ORGANISASI SISWA-SISWI SEKOLAH DASAR ISLAM AL- IKHLAS, CEPETE, JAKARTA SELATAN)

Lutfi Djoko Djumeno

Abstrak

Pendidikan merupakan hak dari setiap warga negara di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Hasil dari sebuah proses pendidikan harus dapat menjawab tantangan di masa kini dan masa mendatang. Organisasi Siswa Intra Sekolah (OSIS) merupakan salah satu konsep yang dapat diimplementasikan pada sistem pendidikan. OSIS memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk mempelajari tentang organisasi, ilmu pengelolaan (manajemen) dan ilmu kepemimpinan. Artikel ini membahas implementasi sistem pendidikan nasional (OSIS) khususnya Organisasi Siswa-Siswi Sekolah Dasar Islam Al-Ikhlas Cipete-Jakarta Selatan (OSSDIA) untuk membentuk siswa yang siap menjawab tantangan kekinian. Salah satu program OSSDIA adalah Latihan Dasar Kepemimpinan (LDK) yang fokusnya mengubah siswa dari Pengikut Belaka menjadi Pemimpin. OSSDIA diharapkan dapat mewujudkan cita-cita bangsa untuk membentuk siswa yang tanggap atas tantangan arus globalisasi

Kata Kunci: Sistem Pendidikan Nasional, OSIS, OSSDIA.

I. PENDAHULUAN

Al-Quran, surat An-Nisaa ayat (9) menyebutkan “Dan hendaklah takut (kepada Allah) orang-orang yang sekiranya mereka meninggalkan keturunan yang lemah di belakang mereka yang mereka khawatir terhadap (kesejahteraan)nya. Oleh sebab itu, hendaklah mereka bertakwa kepada Allah, dan hendaklah mereka berbicara dengan tutur kata yang benar.¹” Anak adalah amanah Allah SWT yang harus dijaga, dirawat, dan didoakan yang selanjutnya diharapkan dapat menjadi khalifah-khalifah Allah SWT di muka bumi. Oleh karena itu, sudah selayaknya orangtua, sekolah, dan lingkungan bertanggung jawab akan proses perkembangan anak tersebut.

Penerus bangsa tersebut dipersiapkan untuk menghadapi masa depan yang penuh ketidakpastian. Salah satu persiapan yang dapat dilakukan adalah menanamkan dasar keimanan dan ketakwaan mulai dari kanak-kanak melalui pembiasaan berperilaku baik dalam kehidupan sehari-hari. Kemudian, semua kalangan wajib mengupayakan pengembangan potensi anak-anak (dalam hal ini sebagai siswa-siswi) dalam hal seni dan sains, sehingga kelak mereka dapat hidup mandiri.

Kemandirian dapat dibina dengan cara melatih, kemudian mengembangkan potensi-potensi yang sudah mereka miliki, sehingga minimal

¹ *Al Qur'an*, diterjemahkan oleh Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir Al-Qur'an, (Jakarta: Bintang Indonesia, 2011), Surat An Nisa (4): 9.

mereka dapat memimpin dirinya. Selanjutnya diharapkan mereka dapat pula memimpin lingkungan dalam lingkup kecil di sekitarnya. Serta diharapkan dapat memimpin masyarakat menuju kehidupan yang beriman, bertakwa dengan kualitas hidup yang lebih baik. Harapan ini bukanlah suatu hal yang mustahil terjadi, jika orangtua, sekolah, dan lingkungan turut serta bersama-sama berupaya memberikan stimulus untuk terciptanya harapan tersebut.

Dunia berubah dengan cepat ditambah pandemi Covid-19 yang masih hadir di tahun 2021 ini. Krisis terjadi, dan sebagai insan Indonesia harus dapat bertahan hidup. Alangkah baiknya jika keberadaan manusia bukan sekedar bertahan hidup dan menjadi pihak yang dipimpin, melainkan menjadi pihak yang memimpin. Perubahan pasti dapat terjadi dan berlangsung sangat cepat. Dunia sudah berbeda dengan setahun yang lalu.

Tantangan yang besar dan berat harus dijawab dengan persiapan yang menyeluruh dan cerdas. Sebagai hasil dari suatu proses pendidikan yang panjang yaitu sekitar 16 tahun, peserta didik yang dihasilkan oleh sistem pendidikan diharapkan dapat menjadi pemimpin baik ranah nasional maupun ranah internasional. Peserta didik diharapkan bukan hanya sekedar berpartisipasi sebagai pengikut. Berdasarkan gambaran yang telah disebutkan di atas, digagas untuk membentuk suatu organisasi, untuk menjawab dan mempersiapkan tantangan di masa yang akan mendatang. Organisasi siswa intra sekolah merupakan organisasi yang diharapkan dapat menjawab dan mempersiapkan peserta didik menjadi seseorang yang menjadi pemimpin di masa depan.

II. TUJUAN PENDIDIKAN DALAM PERUNDANG-UNDANGAN

Pendidikan merupakan hak dari setiap warga negara di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Setiap warga negara juga wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.²

Bahkan lebih jauh lagi, konstitusi mengatur bahwa negara harus memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dalam rangka memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.³

Selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU No. 20/2003) bahwa pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta

² Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 31 ayat (1), (2), & (3).

³ *Ibid.*, Ps. 31 ayat (4) & (5)

peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.⁴

PENDIDIKAN DALAM UUD 1945 (PASAL 31)

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan****)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)

III. TEORI TUJUAN PENDIDIKAN

Sebagaimana ditulis oleh Morzano & John bahwa adanya peringkat (level) dari Pengetahuan (Knowledge):⁵

1. Pengetahuan Faktual : unsur-unsur dasar dimana siswa-siswa harus mengalami sebuah disiplin ilmu atau memecahkan suatu masalah;
2. Pengetahuan Konseptual : hubungan antara unsur-unsur dasar dalam struktur yang lebih besar yang dapat membuat mereka berfungsi bersama;
3. Pengetahuan Prosedural : Bagaimana melakukan sesuatu, metodologi penelitian, dan kriteria untuk memakai keterampilan, algoritma, teknik dan cara;
4. Pengetahuan Metakognitif : Pengetahuan tentang kesadaran secara umum, juga termasuk kesadaran dan pengetahuan tentang kesadaran pribadi seseorang.

Kemudian berdasarkan konsep yang diajukan oleh Bloom dkk disebutkan bahwa proses kognisi adalah sebagai berikut:⁶

1. Pengetahuan (paling rendah);

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*, UU No. 20 Tahun 2003, LN No. 78 Tahun 2003, TLN No. 4301, Ps. 3.

⁵ Robert J Marzano & John S. Kendall, *The New Taxonomy of Educational Objectives* (California: Corwin Press, 2007), hlm. 9.

⁶ *Ibid.*, hlm. 5.

2. Pemahaman;
3. Penerapan;
4. Analisis;
5. Sintesis;
6. Evaluasi (paling tinggi).

Kemudian pada tahun 2001, merevisi urutan tersebut menjadi seperti di bawah ini yang seluruhnya diubah menjadi kata kerja:

1. Mengingat (*remembering*)
2. Memahami (*understanding*)
3. Menerapkan (*applying*)
4. Menganalisis (*analyzing*)
5. Mengevaluasi (*evaluating*)
6. Menemukan hal baru (*creating*)

Konsep hasil revisi atau konsep terakhir ini yang kemudian dikenal sebagai *Revised Bloom's Taxonomy* (RBT).⁷ Untuk selanjutnya, konsep yang terakhir ini yang akan kita pergunakan dalam pembahasan artikel ini. Jadi, menemukan hal baru adalah tujuan pendidikan (kognisi) yang paling tinggi, bukan sekedar pandai mengingat. Dengan konteks inilah, secara konseptual, proses pengembangan kepemimpinan yang diselenggarakan itu dirancang. Jadi bukanlah sekedar menghafalkan “teori dalam kelas”.

Hasil dari sebuah proses pendidikan harus dapat menjawab tantangan di masa kini dan masa mendatang, yaitu perubahan yang merupakan sebuah keniscayaan. Mereka yang telah dinyatakan lulus dari sebuah jalur pendidikan, harus mampu menghadapi arus perubahan zaman, sesuai tingkat pemahamannya. Dalam hal ini, mereka yang lulus ini bukan sekedar sebagai pengikut (orang yang dipimpin), namun jika memungkinkan, juga turut serta sebagai pemimpin yang memberikan andil yang besar terhadap pengambilan keputusan (misalnya menemukan solusi baru, sebagaimana diharapkan sebagai hasil suatu proses pendidikan, yang dijelaskan pada paragraph sebelumnya) dalam hal menanggapi perubahan-perubahan tersebut.

IV. KONSEP ORGANISASI SISWA INTRA SEKOLAH (OSIS)

Kembali kepada tujuan pendidikan nasional, maka jenis-jenis pendidikan adalah dikelompokkan berdasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan suatu satuan pendidikan. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang melaksanakan pendidikan pada jalur formal, nonformal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan.

⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

Dengan melihat jalur pendidikan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa OSIS adalah jalur pendidikan non-formal atau lebih dekat kepada jalur ekstra-kurikuler. Secara kesejarahan, dapat diketahui bahwa konteks pembentukan OSIS adalah untuk menyatukan seluruh unsur ekstra-kurikuler menjadi sebuah organisasi yang mengacu kepada sekolah atau satuan pendidikan yang ada. Itulah sebabnya seluruh kegiatan OSIS selalu diselaraskan dengan jadwal pendidikan yang ada pada satuan pendidikan tersebut. Dalam konteks ini, OSIS memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk mempelajari tentang organisasi, ilmu pengelolaan (manajemen) dan ilmu kepemimpinan.

Organisasi Siswa-Siswi Sekolah Dasar Islam Al-Ikhlas Cipete-Jakarta Selatan disingkat OSSDIA, merupakan suatu organisasi sekolah dasar yang berupaya menjawab tantangan tersebut dengan membentuk OSIS khas, OSSDIA beranggotakan murid-murid kelas tiga hingga enam. Dalam kegiatannya OSSDIA mendapat bimbingan dari Pembina OSSDIA.⁸

Maksud dan tujuan didirikannya OSSDIA, memberi wadah pembinaan organisasi pada generasi muda dengan tujuan agar menjadi manusia bertakwa, berkepribadian, terpuji, mandiri dan berbudi luhur dengan penguasaan kemampuan teknik kepemimpinan efektif. OSSDIA didirikan sejak beberapa tahun lalu namun mulai aktif berkiprah awal tahun 2006. Ciri kegiatan OSSDIA setidaknya memenuhi tiga unsur:

1. *Modern*, kegiatan menantang, kreatif, inovatif, modern sesuai kepentingan dan kebutuhan sekolah dan masyarakat.
2. *Useful*, kegiatan OSSDIA bermanfaat bagi anggotanya, keluarga serta masyarakat dan lingkungan.
3. *Faithful*, kegiatan OSSDIA harus selalu taat asas, semua kegiatan OSSDIA pelaksanaannya sesuai maksud dan tujuan OSSDIA.

Bentuk kegiatan OSSDIA menitikberatkan pada keterlibatan aktif anggota, kegiatan diawali dengan mendidik serta melatih calon pemimpin OSSDIA. Setiap pelatihan dan pembimbingan harus didahului dengan Analisis Kebutuhan. Analisis ini diperlukan untuk membuat kurikulum yang paling tepat yang sesuai kebutuhan saat ini dan di masa yang akan datang. Analisis dilakukan melalui forum diskusi dengan pembina organisasi yang di kemudian hari akan melakukan bimbingan bagi peserta didik. Secara umum proses ini dikenal dengan sebutan *Training Need Analysis/Assessment* (TNA, Analisis/Asesmen Kebutuhan Pelatihan).

⁸ Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kesiswaan, Bab III Organisasi menyatakan dalam Pasal 4: (1) Organisasi kesiswaan di sekolah berbentuk organisasi siswa intra sekolah; (2) Organisasi kesiswaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan organisasi resmi di sekolah dan tidak ada hubungan organisatoris dengan organisasi kesiswaan di sekolah lain; (3) Organisasi siswa intra sekolah pada SMP, SMPLB, SMA, SMALB dan SMK adalah OSIS; (4) Organisasi intra sekolah pada TK, TKLB, SD, dan SDLB adalah organisasi kelas.

Dari diskusi yang dilakukan, diperoleh kesimpulan bahwa untuk kebutuhan sebuah organisasi sejenis OSIS, setidaknya harus meliputi tiga topik utama:

1. Dasar organisasi;
2. Dasar kepemimpinan;
3. Dasar manajemen.

Ketiga pengetahuan ini disesuaikan dalam konteks yang sederhana. Dalam hal ini, organisasi menjadi dasar utama, kemudian harus dilengkapi dengan dua unsur yang saling menunjang dan mengimbangi, yakni: manajemen dan kepemimpinan, keduanya harus disajikan berimbang.⁹ Selain itu, ditambahkan pula pengetahuan dasar tentang komunikasi, pemecahan masalah, pembuatan perencanaan dan pelaksanaan evaluasi.

Keseluruhan materi tersebut harus dibuatkan kurikulum yang berisi dan menarik bagi anak-anak 9-11 tahun. Untuk menjadi menarik, sebagaimana juga diterapkan dalam sebuah pelatihan profesional, berbagai kegiatan pelatihan ini disampaikan dengan metode permainan sebagaimana disarankan oleh Piaget dalam Silberman, bahwa pembelajaran dengan pengalaman (permainan) tidak hanya mempercepat pemahaman terhadap konsep-konsep, namun juga merupakan gerbang terhadap pengembangan keterampilan.¹⁰ Dalam hal ini, sejalan pula dengan konsep kependuan yang disisipkan dalam pelatihan ini, bahwa sistem permainan dan praktik-praktik adalah memenuhi keinginan dan menjadi naluri bagi anak-anak, sekaligus sebagai bagian dari pembelajaran.¹¹

Selanjutnya, setelah selesai dari pelatihan, para peserta didik akan mendapatkan bimbingan yang merupakan kelanjutan yang sesuai dengan kebutuhan, karena merupakan wadah untuk mempertajam dasar-dasar yang telah diperoleh selama pelatihan. Pembimbingan ini memiliki durasi yang lebih panjang daripada pelatihan, sehingga memberikan lebih banyak kesempatan kepada peserta didik untuk menggali lebih dalam tentang materi yang telah diberikan.

Pendidikan dan pelatihan calon pimpinan OSSDIA diselenggarakan dalam program Latihan Dasar Kepemimpinan (LDK), dilengkapi dengan buku panduan "*Alix's Leadership Camp*". Dengan adanya LDK diharapkan anggota OSSDIA dapat mengubah diri (metamorfosis) dari seorang Pengikut Belaka menjadi Pemimpin Tanggung dan akhirnya menjadi Pemimpin Utama (sesuai konsep dalam *Leadership Metamorfosis*).¹² Sehingga dapat menjadi

⁹ Murray Hiebert & Bruce Klatt, *The Encyclopedia of Leadership: A Practical Guide to Popular Leadership and Techniques* (New York: McGraw-Hill, 2001), hlm. 5.

¹⁰ Mel Silberman, *Training the Active Training Way: 8 Strategies to Spark Learning and Change*, (San Francisco: John Wiley & Sons Inc., 2006), hlm. 119.

¹¹ Lord Baden Powell of Gilwell, *Scouting for Boys: A Handbook for Instruction in Good Citizenship Through Woodcraft*, World Brotherhood Edition (s.l.: s.n., 1958), hlm. 6.

¹² Yulistira SA Soedarsono & Wida Kusuma A, *Leadership Metamorfosis: Memahami Proses Perubahan dari Pengikut Belaka Menjadi Pemimpin Utama*, (Jakarta: Elex Media Komputinda, 2004), hlm. 15

contoh dan tauladan serta mampu mengelola kegiatan, dapat memecahkan masalah secara efektif, dapat merencanakan dan membagi tugas serta melaksanakannya dan diakhiri dengan mengevaluasi kegiatan-kegiatannya.

Secara lebih membumi pada ke-Indonesia-an, pola kepemimpinan dapat mengikuti tiga kalimat yang sudah lazim kita ketahui sebagai *Sistem Among* yang dipopulerkan oleh Ki Hajar Dewantara, seorang pemimpin harus bersikap sebagai pengasuh yang mendorong, menuntun dan membimbing asuhannya: *Ing ngarsa sung tulada, Ing madya mangun karsa, Tut wuri handayani*.¹³

Selepas program LDK, OSSDIA melaksanakan beberapa kegiatan lanjutan antara lain:

1. Penyelenggaraan Seminar bertopik “Gapai Cita-Cita Bareng Yuk”, tujuan kegiatan merupakan ajang pembelajaran penyelenggaraan seminar dimana anggota OSSDIA sebagai penyelenggara sekaligus pelaksana program.
2. Homestay di rumah penduduk asli desa Cibeling Sukabumi-Jawa Barat, disini anggota OSSDIA membaur hidup dan tinggal bersama masyarakat pedesaan, guna membekali diri menghadapi dunia nyata.
3. OSSDIA Peduli Korban Banjir, merupakan kegiatan pengobatan gratis pasca banjir di wilayah Kebayoran Baru Jakarta melibatkan enam relawan dokter serta relawan anggota OSSDIA yang berperan sebagai penerima pasien, penerima resep serta penyedia dan penyalur obat-obatan.

Sesungguhnya, bahwa semua hal tersebut telah terinspirasi oleh metode Pendidikan Kepramukaan¹⁴, dalam bentuk yang lebih luwes, sedemikian rupa sehingga kegiatan-kegiatan OSSDIA selalu diusahakan dalam bentuk permainan yang menarik dan dilakukan luar ruang. Strategi ini sejalan dengan anjuran Bapak Pandu Sedunia, Lord Baden Powell, yakni :

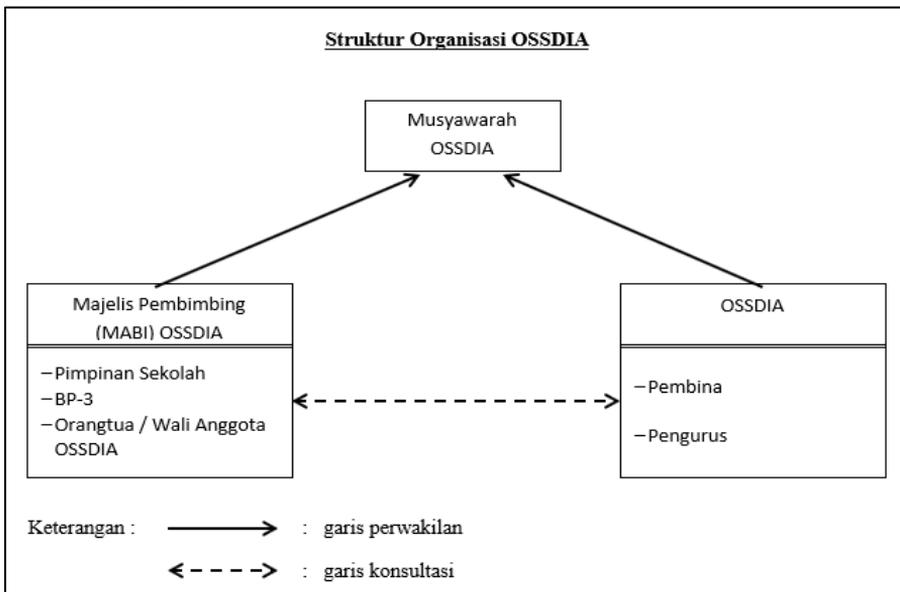
“...kami memberikan sebuah sistem permainan dan praktik-praktik yang memenuhi keinginan naluri mereka, dan pada saat yang sama bersifat mendidik. ... ia memberikan kesehatan fisik dan pertumbuhan, ini mengajarkan energi, pemanfaatan sumberdaya, keterampilan tangan; ia memberikan anak-anak disiplin, keberanian, ke-ksatria-an, di tengah patriotisme; dalam kata lain, ia membangun karakter,yang mana lebih

¹³ Mayjen (Purn) Soedarsono, *Kepemimpinan Gerakan Pramuka*, (Jakarta: Mutiara, 1980), hlm. 87.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, Bab III, Pasal 7 (3): Metode belajar interaktif dan progresif sebagaimana dimaksud ayat (2) diwujudkan melalui interaksi: pengamalan kode kehormatan pramuka; kegiatan belajar sambil melakukan; kegiatan yang berkelompok, bekerjasama, dan berkompetisi; kegiatan yang menantang; kegiatan di alam terbuka; kehadiran orang dewasa yang memberikan dorongan dan dukungan; penghargaan berupa tanda kecakapan; dan aturan terpisah antara putra dan putri.

penting daripada apapun lainnya yang diperlukan bagi seorang anak dalam hidupnya.¹⁵

Untuk pencapaian maksud dan tujuan OSSDIA dibangun organisasi melibatkan unsur guru, anggota OSSDIA dan orang tua/wali anggota, dengan kekuasaan tertinggi terletak pada Musyawarah OSSDIA yang dilakukan setiap tahun satu kali.



Dari berbagai kegiatan yang telah dilakukan OSSDIA, akhirnya bermuara pada nilai yang akan diberikan oleh masyarakat mengenai kepuasan yang dirasakan. Kepuasan merupakan tingkat perasaan dimana masyarakat menyatakan hasil perbandingan atas kinerja produk/jasa yang diterima dan yang diharapkan. Kepuasan masyarakat yang terdiri dari orang tua murid/anggota OSSDIA, pemerintah, dunia usaha, dunia pendidikan dan lainnya. Dikonkritkan dengan pemahaman lanjutan dimana OSSDIA membantu meningkatkan pembelajaran sekolah sehingga mencetak murid-murid dengan kombinasi keunggulan keimanan, keunggulan keilmuan, serta keunggulan amalan. Diharapkan OSSDIA dapat mewujudkan cita-cita agar anak-anak kita menjadi anak-anak yang tanggap atas tantangan globalisasi yang ditandai dengan penuhnya ketidakpastian (*turbulent*).

V. KESIMPULAN

Penerus bangsa dipersiapkan untuk menghadapi masa depan yang penuh ketidakpastian. Salah satu persiapan yang dapat dilakukan adalah

¹⁵ Lord Baden-Powell of Gilwell, loc.cit, Explanation of Scouting “...we supply a system of games and practices which meets their desires and instincts, and at the same time educative....it gives physical health and development, it teaches energy, resourcefulness, handicrafts; it puts into lad discipline, pluck, chivalry, amid patriotism; in a word, it develops “character”, which is more essential than anything else to a lad for taking his way of life.”

menanamkan dasar keimanan dan ketakwaan mulai dari kanak-kanak melalui pembiasaan berperilaku baik dalam kehidupan sehari-hari. Pendidikan merupakan hak dari setiap warga negara di Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Setiap warga negara juga wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Organisasi Siswa Intra Sekolah (OSIS) merupakan salah satu konsep yang dapat diimplementasikan pada sistem pendidikan. OSIS memberikan kesempatan kepada peserta didik untuk mempelajari tentang organisasi, ilmu pengelolaan (manajemen) dan ilmu kepemimpinan. Organisasi Siswa-Siswi Sekolah Dasar Islam Al-Ikhlas Cipete-Jakarta Selatan disingkat OSSDIA, merupakan suatu organisasi sekolah dasar yang berupaya menjawab tantangan tersebut dengan membentuk OSIS khas, OSSDIA beranggotakan murid-murid kelas tiga hingga enam. Bentuk kegiatan OSSDIA menitikberatkan pada keterlibatan aktif anggota, kegiatan diawali dengan mendidik serta melatih calon pemimpin OSSDIA.

Pendidikan dan pelatihan calon pimpinan OSSDIA diselenggarakan dalam program Latihan Dasar Kepemimpinan (LDK), dilengkapi dengan buku panduan "*Alix's Leadership Camp*". Dengan adanya LDK diharapkan anggota OSSDIA dapat mengubah diri (metamorfosis) dari seorang Pengikut Belaka menjadi Pemimpin Tanggung dan akhirnya menjadi Pemimpin Utama (sesuai konsep dalam Leadership Metamorfosis). Selepas program LDK, OSSDIA melaksanakan kegiatan lanjutan berupa seminar, homestay, dan pengabdian masyarakat. Kegiatan-kegiatan tersebut terinspirasi dari metode pendidikan kepramukaan. Keberadaan OSSDIA diharapkan dapat mewujudkan cita-cita orangtua untuk membentuk anak yang tanggap atas tantangan arus globalisasi yang tengah terjadi sekarang dalam sistem pendidikan nasional yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Baden-Powel, Lord, of Gilwell. *Scouting for Boys: A Handbook for Instruction in Good Citizenship Through Woodcraft*, World Brotherhood Edition. s.l.: s.n., 1958.
- Hiebert, Murray & Bruce Klatt. *The Encyclopedia of Leadership: A Practical Guide to Popular Leadership and Techniques*. New York: McGraw-Hil, 2001.

- Kolind, Lars & Jacob Botter. *Unboss Bagaimana Seharusnya Kita Memimpin di Era Digital?*. Jakarta: Renebook, 2017.
- Marzano, Robert J. & John S. Kendall. *The New Taxonomy of Educational Objectives*. California: Corwin Press, 2007.
- Silberman, Mel. *Training the Active Training Way: 8 Strategies to Spark Learning and Change*. San Francisco: John Wiley & Sons Inc., 2006.
- Soedarsono, Mayjen (Purn). *Kepemimpinan Gerakan Pramuka*. Jakarta: Mutiara, 1980.
- Soedarsono, Yudistira S.A. & Wida Kusuma A. *Leadership Metamorfosis: Memahami Proses Perubahan dari Pengikut Belaka Menjadi Pemimpin Utama*. Jakarta: Elex Media Komputinda, 2004.

Kitab Suci

- Al Qur'an. diterjemahkan oleh Yayasan Penyelenggara Penterjemah/Penafsir Al-Qur'an. Jakarta: Bintang Indonesia, 2011. Surat An Nisa (4): 9.

Peraturan

- Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.
- Indonesia. *Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*. UU No. 20 Tahun 2003, LN No. 78 Tahun 2003, TLN No. 4301.
- Indonesia. *Undang-Undang Gerakan Pramuka*. UU No. 12 Tahun 2010, LN No. 131 Tahun 2003, TLN No. 5169.
- Indonesia, Menteri Pendidikan Nasional. *Peraturan Menteri Pendidikan Nasional tentang Pembinaan Kesiswaan*. Nomor PM 39 Tahun 2008.

IMPLEMENTASI FUNGSI LEGISLATIF PADA INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION DALAM UPAYA MEMPERTEGAS BATAS USIA MINIMUM UNTUK BEKERJA

Maudyna

E-mail: Maudyna@ui.ac.id

Abstrak

Perserikatan Bangsa-Bangsa atau PBB merupakan organisasi internasional yang bertujuan untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional. Dalam mewujudkan tujuannya, PBB memiliki badan-badan khusus yang memiliki fokus pada bidang-bidang tertentu. International Labour Organization merupakan badan khusus PBB yang memiliki fokus di bidang ketenagakerjaan. Salah satu isu yang ditangani oleh International Labour Organization adalah terdapat bentuk penyimpangan batas usia minimum untuk bekerja di beberapa negara. Sebagai Organisasi Internasional, International Labour Organization memiliki tiga fungsi diantaranya fungsi eksekutif, fungsi legislatif, dan fungsi yudikatif. Tulisan ini akan membahas mengenai implementasi fungsi legislatif oleh International Labour Organization dalam menangani bentuk penyimpangan batas usia minimum untuk bekerja di beberapa negara. *International Labour Organization* mengadakan pertemuan dan menghasilkan konvensi *International Labour Organization* ke-138 *Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja) untuk menangani isu pekerja di bawah usia. Konvensi tersebut merupakan bentuk implementasi dari fungsi legislatif bagi International Labour Organization.

Kata kunci: International Labour Organization, Fungsi Legislatif, Batas Usia Minimum.

I. PENDAHULUAN

Perserikatan Bangsa-Bangsa atau PBB termasuk dalam salah satu organisasi internasional yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah yakni *Intergovernmental Organization* (IGO).¹ Tujuan terbentuknya Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah memelihara perdamaian dan keamanan internasional, mengembangkan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa, melakukan kerjasama internasional guna memecahkan persoalan internasional di bidang ekonomi, sosial, kebudayaan atau yang bersifat kemanusiaan, dan menjadi pusat bagi penyalarsan segala tindakan seluruh bangsa dalam mencapai tujuan bersama.² Meskipun Perserikatan Bangsa-Bangsa atau PBB memiliki jumlah anggota 193 negara namun organisasi ini tidak memiliki kewenangan supranasional.³

Dalam pelaksanaan dan mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki badan-badan khusus yang berfokus pada masing-masing bidang tertentu. Badan-badan khusus ini biasa dikenal dengan *the Specialized Agencies of the United Nations*. Salah satu badan yang memiliki fokus kepada bidang tenaga kerja sebagai organisasi internasional

1 J. Pareira Mandalangi, *Segi-Segi Hukum Organisasi Internasional*, (Bandung : Binacipta, 1986), hal. 1.

2 Pasal 1 Piagam PBB.

3 Novy Septiana Damayanti, "Peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Kaitannya dengan Penegakan Hukum oleh Mahkamah Pidana Internasional (Prospek dan Tantangan)", *Jurnal SASI*, Vol. 26, No. 2, April – Juni 2020, hlm. 252.

adalah International Labour Organization. Salah satu isu yang dibahas adalah mengenai batas usia minimum untuk bekerja. Hal ini karena masih ditemukan berbagai bentuk penyimpangan batas usia minimum untuk bekerja di beberapa negara. Untuk menangani hal tersebut, International Labour Organization dapat menggunakan fungsi legislatif yang dimilikinya sebagai Organisasi Internasional. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas tentang implementasi fungsi legislatif oleh International Labour Organization dalam menangani isu bidang tenaga kerja khususnya mengenai batas usia minimum untuk bekerja.

II. FUNGSI-FUNGSI ORGANISASI INTERNASIONAL

Organisasi internasional memiliki fungsi-fungsi yang diantaranya adalah fungsi yudikatif, fungsi eksekutif, dan fungsi legislatif. Fungsi eksekutif dijalankan organisasi dalam bentuk menjalankan peraturan-peraturan dari organisasi internasional. Fungsi yudikatif pengawasan terhadap jalannya pengaturan tersebut. Fungsi legislatif atau fungsi pembuatan hukum ini dimiliki oleh organisasi internasional untuk membuat peraturan dan regulasi yang menjadi fokus organisasi tersebut. Fungsi legislatif ini merupakan fungsi yang krusial karena dengan adanya fungsi ini, organisasi internasional dapat membahas solusi atas suatu masalah dengan adanya berbagai bentuk peraturan. Berkaitan dengan fungsi legislatif, organisasi internasional haruslah menciptakan aturan-aturan baru melalui suatu proses pembuatan hukum (*law-making process*) apakah bentuk persetujuan, perjanjian, konvensi, atau dalam bentuk instrumen lainnya, deklarasi dan lain-lain.⁴

Suatu klasifikasi organisasi internasional yang tradisional-klasik sebagaimana dianut pula oleh J.G. Starke meskipun ia sendiri mengakui bahwasanya sukar memberikan suatu klasifikasi yang memuaskan mengenai lembaga-lembaga internasional, berhubung sering terjadinya saling bertindihan (*overlapping*, tumpang tindih) tanggung jawab-tanggung jawab ialah penggolongan organisasi internasional atas dasar fungsi (*function*) yaitu:

- a. Organisasi internasional dengan fungsi eksekutif atau politik
- b. Organisasi internasional dengan fungsi yudisial
- c. Organisasi internasional dengan fungsi legislatif atau administratif

Meskipun di dalam organisasi internasional terdapat fungsi-fungsi (seperti fungsi eksekutif, fungsi legislatif, dan fungsi yudikatif) tidak terdapat pemisahan kekuasaan dalam organisasi tersebut meskipun beberapa organ menjalankan fungsi legislatif atau yudikatif, maupun fungsi quasi legislatif atau quasi yudikatif di saat yang bersamaan mereka juga menjalankan fungsi administratif atau eksekutif.⁵ Bentuk pelaksanaan fungsi legislatif diatur dalam Artikel 2 ayat (1) huruf a Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian internasional

4 Suryokusumo, Sumaryo, *Hukum Organisasi Internasional*, (Jakarta : UI Press, 1990), hal. 4

5 I. A. Shearer, *Strake's International Law*, Ed. Kedelapan, (London : Butterworths, 1994), hal 544.

yang dibentuk negara dengan organisasi internasional atau antarorganisasi internasional. Perjanjian internasional memuat kesepakatan atau konsensus internasional yang diekspresikan melalui instrumen-instrumen pembentuk perjanjian baik tertulis maupun tidak tertulis.⁶ Perjanjian dapat berbentuk dalam instrumen tertulis seperti:⁷

1. Konvensi;
2. Protokol;
3. Persetujuan
4. Penetapan
5. Statuta
6. Deklarasi
7. Dan sebagainya

Disamping itu hasil konsensus juga dapat tertuang dalam instrumen tidak tertulis yang diantaranya:⁸

1. Ucapan lisan
2. Tindakan tertentu dari negara atau subjek hukum internasional lainnya; dan
3. Tulisan yang pembentukannya tidak melalui atau membutuhkan prosedur tertentu.

Dalam rangka berbagai proses pembuatan hukum oleh sesuatu organisasi internasional tidak dapat terlepas dari klasifikasi secara umum tentang sumber-sumber internasional. Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional menyatakan bahwa sumber utama hukum internasional adalah perjanjian, kebiasaan, dan prinsip hukum yang umum. Di satu pihak, perjanjian dibuat melalui persetujuan yang dinyatakan (*express consent*) oleh semua pihak sedangkan aturan-aturan dalam hukum kebiasaan terbentuk melalui praktek-praktek negara yang disepakati secara diam-diam oleh negara-negara.⁹ Fungsi pembuatan hukum dalam organisasi internasional merupakan suatu komponen yang terdapat dalam instrumen pokoknya baik secara implisit atau secara eksplisit seperti dalam pasal 1 ayat 3 Piagam PBB tercermin bahwa dimungkinkan untuk mengadakan kerjasama internasional dalam memecahkan masalah-masalah di berbagai bidang. Fungsi legislatif yang dimiliki oleh badan-badan khusus PBB adalah badan-badan tersebut diberi kekuasaan untuk mengambil keputusan-keputusan, peraturan-peraturan, dan perintah-perintah dengan akibat hukum langsung pada sistem hukum anggota-anggotanya.

Badan-badan khusus PBB mendapatkan desentralisasi fungsi dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB untuk itu. Namun, pemberian desentralisasi fungsi ini menyebabkan badan-badan khusus relatif lebih independen dan tidak jarang terjadi tumpah tindih dalam promosi bidang-bidang yang menjadi fokus.¹⁰ Tidak terdapat pengaturan yang mengatur secara pasti mengenai

6 F. A. Whisnu Situni, *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hal. 32.

7 *Ibid*, hal. 33.

8 F. A. Whisnu Situni, *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hal. 33.

9 *Ibid*.

10 Quincy Wright, *The International Law and The United Nations*. (Bombay : Asia Publishing House, 1960), hal. 129.

fungsi legislatif dari organisasi internasional namun organisasi internasional mengadopsi beberapa macam fungsi legislatif.¹¹ Fungsi legislatif pada badan khusus PBB dapat diketahui dalam Anggaran Dasar Badan Khusus PBB seperti WHO, WMO, FAO.¹² Namun terdapat beberapa badan khusus PBB yang tidak mengatur secara detail mengenai fungsi legislatif seperti ILO.

Berbeda dengan Dewan Keamanan tetap PBB yang memiliki landasan untuk dapat mengambil keputusan yang mengikat seluruh anggota PBB sebagaimana dimaksud pada Pasal 25 Piagam PBB, Badan-Badan Khusus PBB tidak memiliki landasan tertulis untuk mengambil keputusan yang akan mengikat anggotanya. Namun, Badan-Badan Khusus PBB tersebut memiliki urgensi untuk membahas solusi dari masalah-masalah yang terjadi sesuai bidangnya sehingga perlu mengadakan konferensi yang dihadiri oleh negara-negara dengan tujuan membuat instrument hukum baru atas dasar konsensus negara-negara yang hadir. Oleh karena itu, badan-badan khusus ini memiliki cara yang memungkinkan tindakan yang diambil dapat menjadi kewajiban yang mengikat para anggota secara lebih efektif sehingga keputusan yang dibuat organisasi tersebut dapat menjadi hukum para anggotanya.¹³

III. FUNGSI LEGISLATIF INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION DALAM UPAYA MEMPERTEGAS BATAS USIA MINIMUM UNTUK BEKERJA

PBB merupakan bidang yang tidak hanya berfokus pada perdamaian dunia, namun juga berbagai bidang yang memiliki peran penting untuk masyarakat dunia seperti komoditi, kesehatan, perburuhan, dan lain-lain. Dengan adanya bidang-bidang tersebut, dibutuhkan badan khusus yang memiliki fokus untuk menangani dan mengkaji sesuai bidang tertentu. Tujuan dari adanya badan-badan khusus PBB adalah sebagai berikut.¹⁴

1. Badan-badan ini bukan saja harus menunjang dan memberi vitalitas kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa, melainkan juga harus mengambil kekuatan dari penggabungannya dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.
2. Keterlibatan otoritas-otoritas nasional dari berbagai negara dalam aosisasi yang lebih langsung dan berkesinambungan dengan tugas kerjaan lembaga-lembaga internasional.
3. Tentunya hasil konferensi yang berbentuk perjanjian hukum internasional ini memerlukan proses kodifikasi. Untuk itu, PBB menunjuk *International Law Commission* (ILC) sebagai suatu badan yang bertugas untuk kodifikasi hukum perjanjian internasional yang mendapat bantuan para

11 I. A. Shearer, *Strake's International Law*, Ed. Kedelapan, (London : Butterworths, 1994), hal. 562.

12 Sri Setianingsih Suwardi, "Perjanjian Internasional yang Dibuat oleh Organisasi Internasional", *Indonesian Journal of International Law*, Vol. 3 No. 4, Juli 2006, hlm. 502.

13 D. W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*, Cetakan ketiga, (Jakarta : Sinar Grafika, 200), hal. 177.

14 J. G. Strake, *Pengantar Hukum Internasional*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2004), hal. 863.

ahli hukum terkenal sebagai *special rapporteur* dalam menyusun draft naskah perjanjian.

Dalam diadakannya konferensi, perwakilan negara-negara tidak secara langsung menyetujui proposal (baik dalam bentuk konvensi atau rekomendasi) karena membutuhkan proses pengambilan suara sebesar 2/3 terbanyak. Jika proposal disetujui selanjutnya proposal tersebut akan ditandatangani presiden dari konferensi dan Direktur jenderal untuk pembuktian. Namun proposal tersebut tidak ditandatangani oleh perwakilan yang hadir di konferensi. Untuk konvensi, persetujuan dan penandatanganan dari proposal diumumkan kepada seluruh anggota untuk keperluan ratifikasi (meskipun ratifikasi bukanlah suatu keharusan yang dilakukan oleh suatu negara namun konvensi tersebut dapat diajukan ratifikasi kepada otoritas di negara nya) yang kemudian pemberitahuan tersebut disampaikan oleh anggota kepada pihak yang berwenang di negaranya untuk dibahas menjadi undang-undang atau dibahas dalam bentuk tindakan lainnya yang diperlukan.¹⁵ Tujuannya adalah untuk mendukung pemberlakuan konvensi tersebut di negara itu. Pengajuan itu harus dalam jangka waktu setahun atau apabila tidak memungkinkan karena keadaan luar biasa yang terjadi maka maksimal pengajuan itu adalah dalam jangka waktu 18 bulan.¹⁶

Pembuatan draf perjanjian internasional ini dibuat dan dihadiri oleh perwakilan dari organisasi internasional atau negara yang berkumpul di konferensi. Setelah berdebat dan berdiskusi tentang draf perjanjian internasional di konferensi, kemudian bernegosiasi di dalam sebuah kelompok diskusi terpadu atau *focus Group Discussion*. Namun, suatu negara dapat memutuskan untuk tidak bergabung pada konferensi jika tidak memiliki kepentingan dari bidang yang dibahas oleh badan-badan khusus PBB. Perjanjian internasional yang dihasilkan dari perundingan antar individu yang mewakili negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lainnya merupakan *the primary source of international law*.¹⁷

Salah satu badan khusus yang dapat melakukan proses tersebut adalah International Labour Organization. International Labour Organization yang muncul sejak adanya Perjanjian Versailles 1919 ini memiliki tujuan untuk mempromosikan hak-hak kerja, memperluas kesempatan kerja yang layak, meningkatkan perlindungan sosial, dan memperkuat dialog dalam menangani masalah terkait dengan dunia kerja.¹⁸ Namun, terjadi amandemen dan berganti menjadi "*Constitution of the International Labour Organization*" yang

15 D. W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*, Cetakan ketiga, (Jakarta : Sinar Grafika, 200), hal. 178.

16 *Ibid*, hal. 177

17 Georg Schwaezenberger, *A Manual of International Law*, (London : Stevens and Sons Limited London, 1950), hal.12.

18 The International Labour Organization, *Naskah Konvensi ke-138 Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja*, https://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS_124566/lang--en/index.htm, Diakses pada 11 September 2019 pukul 16.10 WIB.

diamandemen pada tahun 1945, 1946, 1953, 1962, dan 1964. Pada tahun 1945 dan 1946 International Labour Organization memiliki hubungan dengan *the League of Nations* (Liga Bangsa-Bangsa atau LBB). Beberapa tahun kemudian International Labour Organization menjadi badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan adanya perjanjian ikatan khusus di antara keduanya. International Labour Organisation memiliki tiga organ didalamnya, diantaranya :¹⁹

1. *International Labour Conference* adalah pembuat kebijakan dan merupakan badan legislatif. Konferensi membahas tentang pengaturan buruh di beberapa negara dengan mengadopsi rekomendasi-rekomendasi dan konvensi-konvensi. Rekomendasi ini menjadi prinsip untuk membuat draf pengaturan tentang buruh;
2. *Governing Body*, dimana ditunjuk oleh Direktur Jenderal dari *the International Labour Office* yang terdiri dari 56 anggota
3. *International Labour Office*, merupakan representasi dari staf administrasi dari organisasi.

Dalam menentukan program dan kebijakan, proses yang digunakan Organisasi Perburuhan Internasional ini cukup unik karena karakter “tripartisi” yang khas dari wakil-wakil anggota dalam organ-organnya, tetapi pada saat yang sama hal itu diwujudkan sebagai suatu model atas nama organisasi-organisasi yang lebih baru berdasarkan prosedur-prosedur mereka.²⁰ Dengan kata lain, *International Labour Organization* menggunakan struktur tripartit yakni melibatkan pemerintah, pengusaha, dan serikat pekerja atau buruh dalam proses menentukan kebijakan. Pembuatan kebijakan atau program, International Labour Organization berdasarkan standar-standar diantaranya konvensi dan rekomendasi ketenagakerjaan internasional. Konvensi yang dimaksud adalah perjanjian internasional tunduk pada ratifikasi negara-negara anggota sedangkan rekomendasi yang sifatnya tidak mengikat.

Salah satu isu yang ditangani International Labour Organization adalah menangani adanya pekerja dibawah umur yang masih ditemui di beberapa negara. International Labour Organization mengakomodasi isu tersebut dengan dibentuknya konvensi ke-138 pada tahun 1973 tentang Usia Minimum untuk diperbolehkan Bekerja. Setelah disidangkan di Jenewa oleh Badan Pimpinan Kantor Perburuhan Internasional, dan setelah bertemu dalam sidangnya yang kelima puluh delapan pada tanggal 6 Juni 1973 akhirnya pada tanggal 26 Juni 1973 naskah yang telah dibuat ditetapkan sebagai Konvensi Usia Minimum tahun 1973.²¹ Untuk menentukan isi dari naskah ini, diadakan

19 I. A. Shearer, *Strake's International Law*, Ed. Kedelapan, (London : Butterworths, 1994) hal 594.

20 D. W. Bowett, *Hukum Organisasi Internasional*, Cetakan ketiga, (Jakarta : Sinar Grafika, 200), hal. 177.

21 The International Labour Organization, *Naskah Konvensi ke-138 Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja*, https://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS_124566/lang--en/index.htm, Diakses pada 11 September 2019 pukul 16.10 WIB.

konferensi dimana terdapat perwakilan pemerintah dari beberapa negara, perwakilan organisasi pengusaha, dan perwakilan dari serikat buruh yang memberikan usulan mengenai usia minimum diperbolehkan masuk kerja. Isi dari konvensi tersebut menegaskan bahwa usia minimum bagi pekerja di segala sektor adalah 15 tahun. Selain itu, konvensi ini menyatakan bahwa setiap anggota dari konvensi ini harus menempuh kebijaksanaan nasional untuk menjamin hapusnya kerja anak secara efektif.²²

Dari proses pembentukan konvensi tersebut diketahui bahwa International Labour Organization dapat membuat perundingan atau konferensi yang membahas tentang solusi dari adanya pekerja di bawah umur dalam bentuk konvensi. Konvensi tersebut juga diratifikasi Indonesia pada tanggal 7 Juni 1999 dengan adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja).

IV. KESIMPULAN

1. PBB merupakan organisasi internasional yang tidak memiliki kewenangan supranasional namun memiliki pengaruh besar terhadap kehidupan serta hubungan internasional. PBB juga menjalankan fungsi eksekutif, fungsi legislatif, dan fungsi yudikatif. Dalam fungsi legislatif, PBB menjalankan fungsi ini melalui keputusan-keputusan dan resolusi-resolusi yang berasal dari Sidang Majelis Umum, melalui keputusan dan berbagai peraturan yang dibuat oleh Dewan Ekonomi dan Sosial (The Economic and Social Council), dan melalui konvensi, regulasi, dan prosedur yang dihasilkan oleh badan-badan khusus dari PBB seperti International Labour Organization.²³ Dengan kata lain, Badan-badan Khusus PBB menjalankan fungsi legislatif melalui konvensi, regulasi, dan prosedur yang dihasilkan dari pertemuan atau konferensi yang diadakan oleh Badan-badan Khusus PBB termasuk International Labour Organization.
2. Tidak ada pengaturan yang mengatur secara pasti mengenai fungsi legislatif dari organisasi internasional namun organisasi internasional mengadopsi beberapa macam fungsi legislatif. Terdapat badan-badan khusus PBB yang menjalankan fungsi legislatif yang salah satunya adalah International Labour Organization.
3. Dengan adanya Konvensi International Labour Organization (ILO) ke-138 membuktikan bahwa International Labour Organization (ILO) adalah salah satu badan khusus PBB yang dapat membuat instrumen hukum baru berupa konvensi. Indonesia merupakan salah satu negara yang

²²The International Labour Organization. *Konvensi ke-138 Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja*. Ps.1.

²³ J. Pareira Mandalangi, *Segi-Segi Hukum Organisasi Internasional*, (Bandung : Binacipta, 1986), hal. 56.

meratifikasi adanya konvensi tersebut dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja).

Daftar Pustaka

Peraturan

- Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1999. Undang-Undang tentang Pengesahan *Ilo Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission To Employment* (Konvensi Ilo Mengenai Usia Minimum untuk diperbolehkan Bekerja). LN. No. 56 Tahun 1999, TLN. No. 3835.
- International Labour Organization (1973). Minimum Age for Admission to Employment Convention, No.138.*
- International Labour Organization (1976). The Impact of International Labour Conventions and Recommendations, Geneva.*
- United Nation. UN Charter.

Buku

- Ardhiwisasta, Yudha Bhakti. 2003. *Hukum Internasional Bunga Rampai*. Bandung : P.T. Alumni
- Bowett, D.W. 2007. *Hukum Organisasi Internasional*. Cetakan ketiga. Jakarta : Sinar Grafika
- Flanagan, R.J. 2003. Labor standards and international competitive advantage, in: R.J. Flanagan; W.B. Gould (eds.), *International Labor Standards: Globalization, Trade, and Public Policy*, Stanford University Press.
- Mamudji, Sri. dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. Pertama. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mandalangi, J. Pareira. 1986. *Segi-Segi Hukum Organisasi Internasional*. Bandung : Binacipta
- Panduan Penulisan Tugas Akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2017.
- Schwaenzenberger, Georg.1950. *A Manual of International Law*. London : Stevens and Sons Limited London
- Shearer, I. A. 1994. *Strake's International Law*. Edisi Kedelapan. London : Butterworths
- Situni, F. A. Whisnu. 1989. *Identifikasi dan Reformulasi Sumber-Sumber Hukum Internasional*. Bandung : Mandar Maju
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Ed. 1. Cet. 19. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Strake, J. G. 2004. *Pengantar Hukum Internasional*. Terjemahan oleh Bambang Iriana Djajaatmadja. Jakarta : Sinar Grafika

- Suryokusumo, Sumaryo. 1990. *Hukum Organisasi Internasional*. Jakarta : UI Press
- Wibisono, Makarim. (Ed). 2000. *Indonesia Presidency of ECOSOC 2000*. New York : Permanent Mission of the Republic of Indonesia to the United Nations
- Wright, Quincy. 1960. *The International Law and The United Nations*. Bombay : Asia Publishing House

Artikel

- Damayanti, Novy Septiana. “Peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Kaitannya dengan Penegakan Hukum oleh Mahkamah Pidana Internasional (Prospek dan Tantangan).” *Jurnal SASI*. Vol. 26. No. 2. April – Juni 2020.
- Dammen, Nicholas Tandi. “Kewenangan Perwakilan RI di Luar Negeri”. *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 2. No. 4. 2005.
- Dessy, S.E; S. Pallage. “Child labor and coordination failures”, *Journal of Development Economics*. No. 65. 2001.
- Kadir, M. Ya’kub A. “The United Nations General Assembly Resolution (UNGAR) as a Source of International Law: Toward a Reformulation of Sources of Internasional Law”. Vol. 8. No. 2. 2011.
- Marpaung, Junpa. “Peran International Labour Organization (ILO) dalam Melindungi Pekerja Anak di Thailand Tahun 2010-2014”. *Jom Fisip*. Vol. 5 No. 1 – April 2018.
- Martin, William. “The International Labour Organization”. *International Problems and Relations*. Vol. 12. No. 1. Juli 1926.
- Meeker, Royal. “The International Labor Organization”. *America's Relation to The European Situation*. Vol. 108. Juli 1923.
- Minor, Raleigh C. “International Organization: Constitution of a Legislative Body”. *Virginia Law Review*. Vol. 4. No. 8. May 1917.
- Omba, Marthinus. “Tanggungjawab dan Peranan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam Memelihara Perdamaian dan Keamanan Internasional”. Vol. 3. No.4. 2008.
- Skubiszewski, Krzysztof. “Forms of Participations of International Organizations In Lawmaking Processes”. *University Of Wisconsin Press*. Vol. 18. No. 4. Autumn: 1964.
- Suwardi, Sri Setianingsih. “Perjanjian Internasional yang dibuat Organisasi Internasional”. *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 3. No.4. 2006.
- Suryokusumo, Sumaryo. “Perubahan Piagam Dalam Rangka Memperkokoh PBB”. *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 3. No. 1, 2005.
- Swepston, L. “Child labour: Its regulation by ILO standards and national legislation”, *International Labour Review*. No. 121. 1982.

- Uwiyono, Aloysius. “*Indonesian Labor Law Reform Since 1998*”. *Indonesian Journal of International Law*. Vol.5. No.4. 2008. Hlm. 626-645.
- Valensy, Cici. “Peran International Labour Organization (ILO) Dalam Melindungi Buruh Migran Indonesia Di Arab Saudi Tahun 2012-2016”. *Jom Fisip*. Vol. 4. No. 2. Oktober 2017.
- Vegh, Karoly. “a Legislative Power of the UN Security Council?”. *Acta Juridica Hungarica*. No 3. Budapest: 2008.
- Wilson, George Grafton. “Legislative Aspects”. *American Philosophical Society*. Vol. 55. No. 4. 1916.

LEGALITAS SERTIPIKAT TANAH ELEKTRONIK (Digitalisasi Sektor Agraria di Era *E-Government*)

Muhammad Adiguna Bimasakti

E-mail: muhammad1adiguna@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Dunia saat ini tengah berada pada era industri 4.0.2 Indonesia pun termasuk salah satu negara yang sedang menyiapkan jalan menyongsong era industri 4.0 ini dalam rangka membawa Indonesia menjadi negara 10 besar ekonomi pada tahun 2030.³ Tantangan yang paling mendasar dalam era ini adalah mengenai Kemudahan Berusaha (*Ease of Doing Business* – disingkat EoDB).⁴ Tercatat pada 2018 Indonesia berada di urutan 72 pada EoDB.⁵ Dalam rangka hal tersebut Indonesia juga turut membenahi tidak hanya aspek teknis saja, melainkan juga membenahi perangkat hukum agar tidak tertinggal dengan zaman. Salah satu upaya Indonesia dalam hal ini adalah dengan menerbitkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang sesuai dengan penjelasan umumnya pada paragraf 4 huruf a dijelaskan bahwa era industri 4.0 menjadi faktor pendorong dibuatnya undang-undang tersebut. UU Cipta Kerja ini tercatat mengubah banyak sekali undang-undang⁶ dan salah satu undang-undang yang diubah UU Cipta Kerja tersebut adalah Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), yakni tepatnya dalam Pasal 175 UU Cipta Kerja.

Salah satu ketentuan dalam UU AP yang diubah oleh UU Cipta Kerja adalah ketentuan mengenai Keputusan Berbentuk Elektronik. Di dalam Pasal 38 UU AP yang telah diubah dalam Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja, ketentuan tersebut diubah menjadi Pasal 38 ayat (4) UU AP berbunyi: “Dalam hal Keputusan dibuat dalam bentuk elektronik, tidak dibuat Keputusan dalam bentuk tertulis.” Hal ini tentu membawa perubahan yang signifikan dalam tatanan prosedural administrasi pemerintahan yang mana saat ini ketika keputusan elektronik sudah diterbitkan tidak lagi ada keputusan berbentuk tertulis. Hal ini diberlakukan pula dalam rangka merancang pemerintahan

1 Penulis adalah alumni S1 Fakultas Hukum UI angkatan 2012.

2 Raymond R Tjandrawinata, "Industri 4.0: Revolusi Industri Abad Ini dan Pengaruhnya Pada Bidang Kesehatan dan Bioteknologi", *Working Paper from Dexa Medica Group*, 2 Februari 2016, hlm. 1, doi: 10.5281/zenodo.49404.

3 Venti Eka Satya, "Strategi Indonesia Menghadapi Industri 4.0" *Jurnal Info Singkat*, Vol. X, No. 09/1/Puslit/Mei/2018, Pusat Penelitian dan Pengembangan DPR RI, 2018, hlm. 22.

4 Muhammad Adiguna Bimasakti, *Hukum Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Peradilan Elektronik*, Jakarta, Spasi Media, 2019, hlm. 224.

5 Pebrianto Eko Wicaksono, "Jokowi Pamer Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia Meroket.", terdapat dalam, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3620397/jokowi-pamer-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia-meroket> diakses pada 18 September 2021.

6 Aldwin Rahadian Megantara, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, Deepublish, 2021, hlm. 26.

berbasis elektronik atau digital, atau biasa disebut *e-government*.⁷ yang mana telah terjadi elektronisasi atau digitalisasi pemerintahan berdasarkan sistem tertentu baik bagi pelayanan *Government to Government (G2G)*, *Government to Citizen (G2C)*, *Government to Business (G2B)*, dan *Government to Employee (G2E)*.⁸ Ini berarti hal tersebut berlaku bagi semua sektor termasuk agraria.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 38 ayat (4) UU AP Jo. Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja yang mengatur Keputusan Berbentuk Elektronik wajib dibuat atau disampaikan terhadap Keputusan yang diproses oleh sistem elektronik yang ditetapkan Pemerintah Pusat, Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional kemudian menerbitkan Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Pada peraturan menteri tersebut maka saat ini sertipikat tanah akan dikeluarkan dalam bentuk keputusan elektronik (untuk membedakan sertipikat tanah elektronik dan sertipikat elektronik lainnya maka dalam tulisan ini digunakan istilah “Sertipikat Tanah Elektronik” meski pun di dalamnya ada juga sertipikat hak milik satuan rumah susun). Tujuannya tentu untuk memudahkan akses digital terhadap administrasi pemerintahan, termasuk di sektor agraria.

Pasal 2 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 ini juga mengatur bahwa penerbitan sertipikat elektronik ini berlaku bagi Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali mau pun bagi Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. Dengan demikian sertipikat tanah di masa depan seluruhnya diharapkan menjadi keputusan elektronik. Oleh karena itu artikel ini juga bertujuan mengedukasi masyarakat awam mengenai keabsahan dari keputusan elektronik yang dalam konteks artikel ini sertipikat tanah elektronik. Lalu bagaimanakah cara menilai legalitas dari Sertipikat Tanah Elektronik?

II. PEMBAHASAN

Maksud dari artikel ini mengenai legalitas adalah sebagai kata ganti dari kata “keabsahan”. Kata yang digunakan dalam UU AP utamanya Pasal 52 adalah “sah” yang merupakan kata dasar dari kata “keabsahan”. Sedangkan Legalitas adalah sebutan bagi asas yang menjamin keabsahan dari suatu produk hukum (Asas Legalitas atau *Legaliteitbeginsel*). Asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*) pada mulanya memang berkembang lebih dahulu dalam ranah hukum pidana melalui ide-ide dari Paul Johann Anselm Ritter von Feurbach dan Cesare Bonesano de Beccaria yang dipengaruhi pemikiran dari Jean Jacques Rousseau dan Montesquieu.⁹ Sedangkan di ranah hukum

⁷ Firdaus Masyhur, “Kesiapan E-Skills Pemerintah Daerah dalam Implementasi E-Government di Kawasan Mamminasata”, Jurnal Pekommas, Vol. 17 No. 3, Desember 2014, Kementerian Komunikasi dan Informasi RI, hlm. 152.

⁸ *Ibid.*

⁹ E. Fernando M. Manullang. *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016, hlm. 6.

administrasi pemerintahan dikenal dengan adanya asas *wetmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan undang-undang, yang kemudian asas ini berkembang menjadi *rechtmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum.¹⁰

Asas Legalitas ini kemudian diejawantahkan di dalam Pasal 52 UU AP yang mengatur bahwa syarat sahnya Keputusan meliputi: a. ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; b. dibuat sesuai prosedur; dan c. substansi yang sesuai dengan objek Keputusan, dan sahnya Keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UU AP menganut *rechtmatigheid van bestuur* atau pemerintahan berdasarkan hukum karena mendasarkan keabsahan tidak hanya pada undang-undang (hukum tertulis) namun juga hukum lain yang tidak tertulis (AUPB). Inti dari pengaturan Pasal 52 UU AP adalah bahwa suatu keputusan secara aspek kewenangan, prosedur dan substansinya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Demikian pula halnya dengan sertipikat tanah elektronik, ia pun terikat Pasal 52 UU AP. Hal tersebut disebabkan karena dalam Pasal 1 angka 7 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 dijelaskan bahwa Sertipikat Elektronik adalah Tanda Bukti Hak, sehingga merupakan Tindakan hukum di ranah hukum publik yang tertulis (*geschreven publiekrechtelijke rechtshandelingen*) atau dengan kata lain merupakan keputusan tata usaha negara¹¹ sesuai ketentuan Pasal 1 angka 7 UU AP, namun perbedaannya ia disampaikan atau dibuat secara elektronik. Oleh karena itu keabsahan atau legalitas dari sertipikat tanah elektronik ini akan dibedakan dengan menggunakan pisau uji Pasal 52 UU AP tersebut.

1. Keabsahan dari Aspek Kewenangan

Pertama akan akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji secara normatif atas keabsahan keputusan berbentuk elektronis berupa sertipikat tanah elektronik dari aspek kewenangan. Menurut Pasal 1 angka 7 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 sertipikat adalah tanda bukti hak atas tanah sehingga dapat dikatakan sertipikat tanah merupakan perwujudan dari pendaftaran hak atas tanah (*rechtscadaster*).¹² Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok Agraria (UU Pokok Agraria), kewenangan pendaftaran tanah termasuk penerbitan sertipikat tanah secara

10 Julista Mustamu, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup Dan Hubungan Dengan Diskresi)" *Jurnal Sasi* Vol. 20 No.2, Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, 2014, hlm. 23.

11 Luh Putu Happy Ekasari, "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan." *Jurnal Hukum Prasada*, Vol. 6, No. 1, Maret 2019, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, hlm. 23.

12 Meita Djohan Oe, "Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah.", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 10, No. 1 Januari 2015, Universitas Bandar Lampung, hlm. 63.

atribusi tidak disebutkan dengan jelas, yang mana berarti ada di tangan presiden selaku penyelenggara kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945. Yang jelas menurut Pasal 2 ayat (2) UU Pokok Agraria terdapat fungsi penyelenggaraan pertanahan sebagai pengejawantahan dari hak menguasai negara¹³, yang mana penerbitan sertipikat merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari fungsi menyelenggarakan peruntukan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, maka kewenangan atribusi itu telah dilimpahkan (alias didelegasikan¹⁴) kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat ini keberadaan BPN diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional. Kewenangan BPN di bidang pertanahan termasuk penerbitan sertipikat juga terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997). Kewenangan BPN ini kemudian dipecah kembali melalui sub-delegasi dalam beberapa peraturan Kepala BPN, dan terakhir diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (Perka BPN No. 2 Tahun 2013), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 18 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah (Perka BPN No. 18 Tahun 2017). Kewenangan pendaftaran tanah tersebut telah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Pertanahan dalam Pasal 3 sampai Pasal 6 Perka BPN No. 2 Tahun 2013, dan Kepala Kantor Wilayah Pertanahan dalam Pasal 7 sampai 11 Perka BPN No. 2 Tahun 2013. Sedangkan sisanya menjadi kewenangan Kepala BPN.

Sertipikat elektronik selaku keputusan berbentuk elektronik dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 validasi atau keabsahannya akan dijamin dengan tanda tangan elektronik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sepanjang sertipikat elektronik dibuat dan divalidasi sesuai ketentuan Pasal 4 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 oleh pejabat yang berwenang sesuai kewenangan yang diatur dalam Perka BPN No. 2 Tahun 2013 Jo. Perka BPN No. 18 Tahun 2017, maka secara hukum sertipikat elektronik tersebut adalah sah dan sesuai ketentuan Pasal 52 UU AP. Sebaliknya jika yang memvalidasi bukan pejabat yang berwenang maka sertipikat elektronik tersebut cacat kewenangan dan dapat berakibat tidak sah menurut Pasal 56 ayat (1) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf a UU AP.

13 Fery Irwanda, "Pelaksanaan Wewenang Kantor Pertanahan dalam Pendaftaran Tanah (Studi di Kecamatan Kuta Baro Kabupaten Aceh Besar)", *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1 No. 3, Desember 2017, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, hlm. 141.

14 Moh. Gandara, "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat.", *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2020, UIN Sunan Gunung Djati, hlm. 93.

2. Keabsahan dari Aspek Prosedur

Kedua, akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji keabsahan atas sertipikat tanah elektronik dari aspek prosedur penerbitan. Pada dasarnya prosedur penerbitan sertipikat elektronik sama dengan sertipikat tertulis biasa sebagaimana diatur PP No. 24 Tahun 1997 dan peraturan turunannya, hanya berbeda dari segi penggunaan sistem elektronik saja.

Sertipikat Elektronik menurut Pasal 1 angka 8 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 adalah Sertipikat yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik dalam bentuk Dokumen Elektronik. Dengan demikian ia tidak dibuat dalam bentuk tertulis sebagaimana diatur dalam Pasal 38 ayat (4) UU AP Jo. Pasal 175 angka 3 UU Cipta Kerja yang artinya ia tidak ditandatangani oleh pejabat yang berwenang secara tertulis melainkan melalui Sistem Elektronik. Sedangkan salah satu syarat sah keputusan dalam Pasal 52 ayat (1) adalah dibuat oleh pejabat yang berwenang. Lalu bagaimana keabsahan sertipikat elektronik menurut Pasal 52 UU AP dari segi prosedur berdasarkan peraturan perundang-undangan dan AUPB?

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya dalam Prosedur penerbitan Sertipikat elektronik menurut Pasal 4 ayat (3) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 ada dua jenis dokumen elektronik yang dapat digunakan sebagai data dukung yakni dokumen elektronik yang dibuat murni dengan sistem elektronik, dan dokumen elektronik yang dibuat dari hasil alih media (hasil pindai). Oleh karena itu dalam penerbitan sertipikat elektronik terdapat prosedur menggunakan dokumen hasil sistem elektronik dan hasil alih media (pindai). Kedua jenis Dokumen Elektronik tersebut menurut Pasal 5 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah dan perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan Hukum Acara yang berlaku di Indonesia. Hal ini sesuai dengan prinsip pembuktian untuk alat bukti elektronik menurut Pasal 5 Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.¹⁵

Menurut Pasal 8 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 hasil kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa Dokumen Elektronik, terdiri atas: a. Gambar Ukur; b. Peta Bidang Tanah atau Peta Ruang; c. Surat Ukur, Gambar Denah Satuan Rumah Susun atau Surat Ukur Ruang; dan/atau d. dokumen lainnya, yang merupakan hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik. Sedangkan dalam Pasal 11 Hasil kegiatan pengumpulan dan penelitian data yuridis berupa Dokumen Elektronik, terdiri atas: a. risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas, Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A, Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah B, Risalah Pemeriksaan Tanah Tim Peneliti, Risalah Pemeriksaan Tanah (Konstatering Rapport); b. pengumuman daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah; c. berita acara pengesahan data fisik

¹⁵ Dewi Asimah, "Menjawab Kendala Pembuktian Dalam Penerapan Alat Bukti Elektronik", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 3 No. 2 Agustus 2020, Direktorat Jenderal Badilmitun MA, hlm. 101.

dan data yuridis; d. keputusan penetapan hak; dan/atau e. dokumen lainnya, yang merupakan hasil pengumpulan dan penelitian data yuridis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa prosedur pengumpulan data fisik dan yuridis untuk penerbitan sertipikat elektronik harus menggunakan sistem elektronik seluruhnya. Jika ada data yuridis atau fisik yang tidak ada dokumen elektroniknya maka sertipikat elektroniknya dapat dikatakan cacat secara prosedur menurut Pasal 52 UU AP karena bertentangan dengan ketentuan Pasal 8 dan/atau Pasal 11 Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021, dan dapat berakibat batal menurut Pasal 56 ayat (2) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf b UU AP.

3. Keabsahan dari Aspek Substansi

Ketiga, akan dijelaskan mengenai bagaimana menguji keabsahan atas sertipikat tanah elektronik dari aspek substansi keputusannya. Menurut PP No. 24 Tahun 1997 setidaknya dalam sertipikat tanah harus terdapat informasi mengenai:

- Nomor Sertipikat dan lokasi tanah
- Jenis hak atas tanah
- Nama Pemegang Hak
- Cara perolehan hak
- Luas tanah
- Peralihan hak dan pembebanan hak
- Surat Ukur dan Peta serta batas-batas tanah

Selain itu pula sertipikat tanah baik elektronik mau pun tertulis harus dibukukan dalam buku tanah. Dalam Pasal 12 ayat (2) Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 pun diatur mengenai keberadaan buku tanah elektronik. Sehingga jika sertipikatnya elektronik maka buku tanahnya pun harus elektronik dan tidak boleh ada perbedaan data di antara keduanya. Selain itu informasi yang ada di dalam sertipikat juga harus sesuai dengan data yuridis dan fisik yang dibuat dalam bentuk elektronis sebagaimana dijelaskan di atas.

Dengan demikian jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik sudah memuat informasi sesuai PP No 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan tidak ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan tidak ada cacat substansi atas sertipikat tanah elektronik tersebut. Sebaliknya jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik belum memuat informasi sesuai PP No 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan sertipikat tanah elektronik tersebut cacat substansi dan dapat berakibat batal menurut Pasal 56 ayat (2) Jo. Pasal 52 ayat (1) huruf c UU AP.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan di atas, maka dapat disimpulkan dalam tulisan ini bahwa cara menilai legalitas dari Sertipikat Tanah Elektronik menurut UU AP sama seperti keputusan pada umumnya

yakni mengacu pada Pasal 52 UU AP. Sertipikat Tanah Elektronik menurut Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 harus dibuat dan diverifikasi oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan Perka BPN No. 2 Tahun 2013 Jo. Perka BPN No. 18 Tahun 2017. Secara prosedur maka menurut Permen ATR/BPN No. 1 Tahun 2021 prosedur pengumpulan data fisik dan yuridis untuk penerbitan sertipikat elektronik harus menggunakan sistem elektronik seluruhnya. Jika ada data yuridis atau fisik yang tidak ada dokumen elektroniknya maka sertipikat elektroniknya dapat dikatakan cacat secara prosedur. Sedangkan secara substansi jika data yang terdapat dalam sertipikat elektronik sudah memuat informasi sesuai PP No 24 Tahun 1997 sebagaimana tercantum dalam data yuridis dan fisik, dan tidak ada pertentangan data dengan buku tanah maka dapat disimpulkan tidak ada cacat substansi atas sertipikat tanah elektronik tersebut.

Daftar Pustaka

Buku

- Bimasakti, Muhammad Adiguna, *Hukum Administrasi dan Peradilan Tata Usaha Negara di Era Peradilan Elektronik*, Jakarta, Spasi Media, 2019.
- Manullang, E. Fernando M, *Legisme, Legalitas, dan Kepastian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2016.
- Megantara, Aldwin Rahadian, *Catatan Kritis Omnibus Law UU Cipta Kerja dalam Sudut Pandang Hukum Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta, Deepublish, 2021.

Artikel

- Asimah, Dewi, "Menjawab Kendala Pembuktian Dalam Penerapan Alat Bukti Elektronik", *Jurnal Hukum Peratun*, Vol. 3 No. 2 Agustus 2020.
- Ekasari, Luh Putu Happy, "Kekuatan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang Berkekuatan Hukum Tetap Terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Melalui Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan." *Jurnal Hukum Prasada*, Vol. 6, No. 1, Maret 2019.
- Gandara, Moh. "Kewenangan Aribusi, Delegasi dan Mandat.", *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2 No. 3, 2020.
- Irwanda, Fery, "Pelaksanaan Wewenang Kantor Pertanahan dalam Pendaftaran Tanah (Studi di Kecamatan Kuta Baro Kabupaten Aceh Besar), *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1 No. 3, Desember 2017.
- Masyhur, Firdaus, "Kesiapan E-Skills Pemerintah Daerah dalam Implementasi E-Government di Kawasan Mamminasata", *Jurnal Pekommas*, Vol. 17 No. 3, Desember 2014.

- Mustamu, Julista, "Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian Tentang Ruang Lingkup dan Hubungan Dengan Diskresi)" *Jurnal Sasi* Vol. 20 No.2, 2014.
- Oe, Meita Djohan. "Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional dalam Pendaftaran Tanah.", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 10, No. 1 Januari 2015.
- Tjandrawinata, Raymond R, "Industri 4.0: Revolusi Industri Abad Ini dan Pengaruhnya Pada Bidang Kesehatan dan Bioteknologi", *Working Paper from Dexa Medica Group*, 2 Februari 2016.
- Satya, Venti Eka, "Strategi Indonesia Menghadapi Industri 4.0" *Jurnal Info Singkat*, Vol. X, No. 09/I/Puslit/Mei/2018, 2018.

Internet

"Jokowi Pamer Peringkat Kemudahan Berusaha di Indonesia Meroket.", <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3620397/jokowi-pamer-peringkat-kemudahan-berusaha-di-indonesia-meroket> diakses tanggal 18 September 2021.

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292 Tahun 2014. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Indonesia, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 1997.
- Indonesia, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Berita Negara No. No. 440 Tahun 2013.
- Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 18 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Berita Negara No. No. 1514 Tahun 2017.
- Indonesia, Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2021 Tentang Sertipikat Elektronik. Berita Negara No. 12 Tahun 2021.

STATUS QUO DAN QUO VADIS FATWA MUI DALAM PENYELENGGARAAN JAMINAN PRODUK HALAL DI INDONESIA

Nur Alim Arrazaq
E-mail: nur.alim@ui.ac.id

Abstrak

Indonesia yang memiliki jumlah penduduk muslim terbanyak di dunia menjadi suatu potensi dalam pengembangan Industri Halal, Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal menjadi landasan hukum penyelenggaraan jaminan produk halal di Indonesia, selain menjadi instrument pendukung pengembangan industry halal Undang-Undang tersebut memiliki tujuan utama dalam memberikan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memperoleh produk halal. Dalam penyelenggaraan jaminan produk halal pemerintah banyak bekerjasama dengan pihak terkait, salah satunya dengan Majelis Ulama Indonesia atau MUI. Bentuk kerjasama dengan MUI adalah terkait dengan penetapan halal produk melalui Sidang Fatwa yang merupakan salah satu rangkaian penyelenggaraan layanan sertifikasi halal, maka dari itu sangat penting untuk dikaji secara mendalam kedudukan dan arah Fatwa MUI dalam penyelenggaraan sertifikasi halal. Adapun metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Dengan menggunakan literatur terkait dan analisis dari data sekunder.

Kata kunci: Jaminan Produk Halal, Fatwa MUI, Sertifikasi Halal

Abstrac

Indonesia, which has the largest Muslim population in the world, becomes potential in the development of the Halal Industry; Law no. 33 of 2014 concerning Halal Product Guarantee is the legal basis for the implementation of halal product guarantees in Indonesia, in addition to being a supporting instrument for the development of the halal industry. The law has the main purpose of providing legal certainty for the community in obtaining halal products. In the implementation of the guarantee of halal products, the government collaborates with many related parties, one of which is the Indonesian Ulema Council or MUI. The form of cooperation with MUI is related to the determination of halal products through the Fatwa Session, which is one of the series of halal certification services. Therefore it is essential to study in-depth the position and direction of the MUI Fatwa in the implementation of halal certification. The method used by the author in this study is to use a normative juridical approach. By using related literature and analysis.

Keywords: Halal Product Assurance, MUI Fatwa, Halal Certification

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan industri halal di dunia semakin meningkat pesat, tidak hanya di Negara yang memiliki penduduk mayoritas Islam melainkan di Negara minoritas Islam pun juga semakin banyak yang mengembangkan industry halal, *lifestyle* halal yang semakin menjadi perhatian di industry halal antara lain terdiri dari pariwisata, produk makanan, keuangan, *fashion*, dan lainnya. Nilai kontribusi industry halal pada ekonomi dunia di tahun 2015 tercatat sebanyak 1,8 triliun dolar AS versi *Global Islamic Economic Report*. Indonesia yang memiliki penduduk muslim terbanyak di dunia masih berada pada peringkat 10 dalam *marketplace* halal di dunia, sedangkan yang berada

di peringkat pertama adalah Negara tetangga sendiri yaitu Malaysia yang memiliki penduduk jauh lebih sedikit dari pada Indonesia.¹

Dalam pengembangan industri halal di bidang produk makanan, pemerintah Indonesia beberapa kali telah membuat peraturan perundang-undangan terkait makanan halal. Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal hadir sebagai jawaban dalam menghadapi tantangan industry halal tersebut, namun jika dilihat dalam sejarah pembentukannya Undang-Undang tersebut konsep dasar pembentukannya adalah sebagai jaminan hukum bagi masyarakat dalam mengkondumsi produk halal, karena masyarakat Indonesia mayoritas beragama Islam tentunya kebutuhan akan produk halal juga semakin meningkat dengan jumlah penduduk beragama Islam tersebut. sesuai dengan syariat Islam kebutuhan akan produk halal merupakan suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang muslim.

Selain itu kebebasan beragama bagi setiap pemeluk agama yang diakui sah oleh peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi suatu landasan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. pasal 29 ayat (2) undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa kemerdekaan setiap penduduk dalam melaksanakan ibadah merupakan salah satu hal yang dijamin oleh Negara. Oleh karenanya penyelenggaraan jaminan produk halal merupakan suatu hal yang harus diperhatikan secara serius oleh pemerintah Indonesia, selain memberikan jaminan hukum atau perlindungan konsumen dalam memperoleh produk halal Undang-undang harusnya ini juga dapat menjadi suatu instrumen pengembangan industry halal di Indonesia.

Pelaksanaan system jaminan produk halal sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Jaminan Produk Halal tentunya tidak bisa dilakukan sendiri oleh pemerintah yang memiliki *basic knowledge* yang terbatas, apalagi penanganan masalah halal haram merupakan suatu isu sensitif yang harus diputuskan oleh pihak yang memiliki ilmu dalam bidang tersebut, sebagaimana yang termaktub dalam pasal 10 UU No.33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal atau BPJPH selaku penyelenggara JPH melakukan kerjasama dengan Majelis Ulama Indonesia atau MUI terkait dengan pelaksanaan layanan sertifikasi halal.

Proses layanan sertifikasi halal yang melibatkan MUI sebagai pemberi fatwa atau penetapan kehalalan suatu produk menjadi banyak pertanyaan yang muncul akan keberadaan dan status quo atau status hukum Fatwa MUI dalam hierarki peraturan perundang-undangan, karena sebelum adanya Undang-Undang Jaminan Produk Halal, MUI juga telah ditunjuk secara sah melalui Keputusan Menteri Agama No. 518 Tahun 20001 serta KMA No. 519 Tahun 2001 tentang penyelenggara sertifikasi halal.² Lebih lanjut walaupun ketentuan

1 Yuza Yasya, Industri Halal di Dunia Serta Potensi dan Perkembangannya di Indonesia, <https://www.ibec-febui.com/industri-halal-di-dunia-serta-potensi-dan-perkembangannya-di-indonesia/> diakses tanggal 12 Juli 2021.

2 Hayyun Durrotul, "Sertifikasi Halal di Indonesia: Sejarah, Perkembangan, dan Implementasi." *Journal of Halal Products and Research*, Vol 2, Desember 2019. Hlm 72.

KMA tersebut telah banyak diubah oleh UU JPH, tetap saja Fatwa MUI menjadi dasar hukum dalam pemberian sertifikasi halal atas suatu produk.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran MUI dalam penyelenggaraan Jaminan Produk Halal di Indonesia
2. Bagaimana kedudukan Fatwa MUI dalam penyelenggaraan Jaminan Produk Halal
3. Bagaimana Dampak Fatwa MUI dalam Pelaksanaan Jaminan Produk Halal

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif atau *normative juridicial approach*. Pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah dan menginterpretasikan norma dan teoritis yang ada serta dikaitkan dengan praktek pelaksanaan terkait dengan pelaksanaan Fatwa MUI dalam penetapan kehalalan produk. Adapun data yang dipakai dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan literature lainnya. Sehingga penelitian ini disebut juga dengan penelitian kepustakaan atau penelitian yang memakai data sekunder.³

II. PEMBAHASAN

A. Tinjauan Singkat Tentang Fatwa MUI

Pengertian Fatwa secara etimologis banyak di definisikan oleh para ahli, salah satu yang terkenal adalah pengertian menurut Yusuf Qardawi, menurutnya fatwa merupakan suatu hal yang memberikan penerangan tentang hukum *syara'* atas sebuah perkara atau persoalan yang dipertanyakan oleh *mustafi* atau peminta fatwa, yang mana ciri dari fatwa tersebut yaitu ada dua, pertama adalah fatwa yang bersifat responsif atau fatwa tersebut dikeluarkan sebagai bentuk jawaban atas pertanyaan yang muncul dan ciri yang ke dua adalah fatwa sebagai bentuk jawaban hukum memiliki sifat yang tidak mengikat peminta fatwa tersebut.⁴

Pada dasarnya fatwa bisa dikeluarkan atas dasar permintaan masyarakat ataupun tanpa adanya permintaan pengeluaran fatwa, perkembangan dinamika yang semakin kompleks terjadi di masyarakat seringkali membuat informasi yang tersampaikan menjadi simpang siur, oleh karenanya dibutuhkan kehadiran suatu fatwa ditengah kondisi tersebut, guna memberikan kejelasan hukum serta menstabilkan permasalahan yang tengah terjadi. Yang mana seorang *mufti* atau pemberi fatwa tentunya tidak sembarangan dalam mengeluarkan fatwa, melainkan dengan penuh

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm.15.

⁴ Ma'ruf Amin, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam* (Jakarta: ELSAS, 2008), hlm, 19.

pertimbangan yang didasarkan pada sumber atau dasar hukum yang jelas dan berlaku dalam Islam. Dasar hukum yang menjadi pertimbangan antara lain adalah Al-Qur'an, Hadist, dan Ijtihad para ulama. Oleh karena seorang mufti sangat dituntut untuk memiliki pemahaman akidah yang baik dan benar serta bertakwa kepada Allah SWT. Selain itu seorang mufti juga dituntut untuk bisa menguasai al-Qur'an, Hadisth, ushul fiqh, bahasa arab serta pengetahuan keislaman lainnya.⁵

Di Indonesia yang dikenal atau yang dipercayai masyarakat dalam mengeluarkan Fatwa adalah Majelis Ulama Indonesia atau disingkat dengan MUI. Sebagai lembaga swadaya masyarakat, tempat berkumpulnya para ulama, cendekiawan, zu'ama serta organisasi keislaman lainnya dalam rangka membimbing dan mengayomi masyarakat yang beragama Islam di Indonesia. MUI yang sudah berdiri sejak tanggal 26 Juli 1975 ini diketuai pertama kali oleh Prof.Dr. Hamka atau Buya Hamka panggilan akrabnya.⁶

Sebagai tempat berkumpulnya para ulama dan cendekiawan muslim dari berbagai macam latar belakang ormas Islam dan daerah, MUI memiliki sinergi untuk memberikan bimbingan kepada umat islam di Indonesia, meberikan nasehat dan fatwa dalam ebragamacam permasalahan agama yang ditemukan masyarakat, menjadi wadah penghubung ulama dengan pemerintah, dan merekatkan umat islam di Indonesia.⁷

Dalam mengeluarkan fatwa, terdapat 2 buah urgensi atau penyebab MUI mengeluarkan fatwa tersebut, pertama adalah karena adanya fenomena yang berkembang di masyarkat yang membuat buram akan hukum Islamnya, oleh karena sebagai bentuk respon atas fenomena tersebut MUI mengeluarkan sebuah fatwa. Sedangkan untuk alasan yang kedua adalah untuk memberikan pengaruh atau dampak terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.⁸

B. Tinjaun Singkat Jaminan Produk Halal

1. Sejarah dan Pengaturan JPH dalam Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal menjadi instrument hukum yang berlaku sah dalam penyelenggaraan jaminan halal di Indonesia saat ini, yang mana pada dasarnya Undang-Undang tersebut mengatur tentang pelaksanaan jaminan produk halal yang terdiri dari berbagai lingkup cakupan, baik itu mekanisme prosedur pelayanan sertifikasi halal, pengaturan lembaga pemeriksa halal atau LPH, auditor halal, penyelia halal,

5 Muhammad Maulana Hamzah, "Peran dan Pengaruh Fatwa MUI dalam Arus Transformasi Sosial Budaya di Indonesia," *Jurnal Studi Agama*, vol 17, Agustus 2017. Hlm 132.

6 MUI, Sejarah MUI <https://mui.or.id/sejarah-mui/> diakses tanggal 13 Juli 2021

7 *Ibid.*

8 Muhammad Maulana Hamzah, "Peran dan Pengaruh Fatwa MUI dalam Arus Transformasi Sosial Budaya di Indonesia," *Jurnal Studi Agama*, vol 17, Agustus 2017. Hlm 132.

kerjasama dengan pihak terkait, serta sanksi terkait pelanggaran dalam pelaksanaan jaminan produk halal.

Sejarah awal adanya sertifikasi halal adalah karena adanya keresahan masyarakat akan produk makanan yang mengandung bahan yang diharamkan oleh syariat Islam, di tahun 1988 terdapat temuan atas salah satu produk yang sering dikonsumsi oleh masyarakat yang terindikasi mengandung minyak babi atau bahan turunan dari minyak babi tersebut. dalam merespon kegelisahan masyarakat akan produk haram tersebut MUI berinisiatif membentuk Lembaga Pengkajian Pangan Obat-Obatan dan Kosmetik Majelis Ulama Indonesia atau LPPOM MUI. Tujuan dibentuk lembaga tersebut adalah dalam rangka memberikan pengawasan terhadap produk yang beredar di Indonesia serta guna melakukan sertifikasi halal. LPPOM yang di bentuk pada tahun 1989 berdasarkan keputusan MUI No.Kep./18/MUI/I/1989 tersebut pada akhirnya baru bisa melakukan sertifikasi terhadap produk makanan pada tahun 1994.⁹

Kedudukan hukum LPPOM MUI dalam melakukan sertifikasi halal semakin kuat sejak ditunjuknya MUI oleh Kementrian Agama selaku pihak yang berwenang melakukan sertifikasi halal sesuai dengan KMA No. 518 Tahun 2001 dan KMA No. 519 Tahun 2001.¹⁰ Sejak tahun tersebut MUI menjadi lembaga yang aktif serta diakui secara hukum dalam pelaksanaan sertifikasi halal sampai dengan keluarnya UU No.33 Tahun 2014 yang mengatur tentang jaminan produk halal. Atas dasar UU tersebut kewenangan pelaksanaan sertifikasi halal menjadi berpindah pada lembaga baru dibawah naungan kemenag yang dibentuk atas dasar amanat dari UU No. 33 Tahun 2014 tersebut.

Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal atau BPJPH sebagai lembaga baru dibentuk menyelenggarakan Jaminan Produk Halal tersebut baru berlaku aktif menyelenggarakan sertifikasi halal semenjak tahun 2019 setelah adanya Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 2019 tentang implementasi pelaksanaan Jaminan Produk Halal di Indonesia. Yang artinya sampai dengan sebelum disahkannya PP tersebut MUI masih dipercaya melakukan sertifikasi halal sampai dengan adanya PP tersebut.

Di tahun 2020, pemerintah mengesahkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah banyak Undang-undang Lainnya. Undang-Undang Jaminan Produk Halal juga mengalami perubahan dalam UU Cipta Kerja tersebut. sehingga pada akhirnya Peraturan Pemerintah No.31 Tahun 2019 dicabut dan diganti dengan PP No.39 Tahun 2020. Sehingga untuk penyelenggaraan jaminan produk halal ini mengacu pada PP tersebut. sedangkan untuk peraturan menteri agama masih mengacu pada PMA No.26 Tahun 2019 tentang penyelenggaraan jaminan produk halal.

9 Hayyun Durrotul, "Sertifikasi Halal di Indonesia: Sejarah, Perkembangan, dan Implementasi." *Journal of Halal Products and Research*, Vol 2, Desember 2019. Hlm 72

10 *Ibid*, hlm 72

2. Konsep Jaminan Produk Halal

Pada dasarnya jaminan produk halal merupakan suatu bentuk kepastian hukum terhadap produk halal. Yang mana terdapat dua bentuk aspek penting dalam pelaksanaan jaminan produk halal yaitu sertifikasi halal dan labelisasi halal.¹¹ Sertifikasi halal adalah jaminan kepastian bagi konsumen untuk mendapatkan produk yang halal, maka dari itu sertifikasi halal harus memberikan jaminan terhadap asas perlindungan, asas keadilan, asas kepastian hukum, asas akuntabilitas dan transparansi, serta asas profesionalitas.¹² Sedangkan labelisasi halal adalah pencantuman label atau logo halal pada kemasan produk yang telah disertifikasi halal.¹³

Dalam penyelenggaraan sertifikasi halal, terdapat alur dan prosedur yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Jaminan Produk Halal lalu kemudian terdapat perubahan dalam Undang Undang Cipta Kerja, akan tetapi perubahan yang terdapat dalam Undang-Undang Cipta Kerja tersebut tidak banyak mengubah banyak prosedur pelaksanaan sertifikasi halal, yang paling signifikan perubahannya adalah terkait dengan jangka waktu pelaksanaan layanan sertifikasi halal. Maka dari itu adapun alur prosedur sertifikasi halal yang ditetapkan oleh Undang-Undang adalah sebagai berikut:

Gambar 1

Alur Layanan Sertifikasi Halal



Sumber: <http://halal.go.id/layanan/sertifikasi>

Berdasarkan Gambar 1 tersebut yang telah sesuai dengan Undang-Undang No.33 Tahun 2014. Pelaku usaha yang akan mengajukan permohonan sertifikasi halal dapat langsung mengajukan permohonan yang disertai dengan

11 Iffah Karimah. "Perubahan Kewenangan Lembaga-Lembaga Yang Berwenang Dalam Proses Sertifikasi Halal" Jurnal Syariah. Volt 3 November 2015. Hlm 119.

12 Ikhsan Abdullah *Merebutkan Sertifikasi Halal Tanggung Jawab Negara Terhadap Kewajiban Sertifikasi Halal Dalam Hukum Indonesia*, Cet. 1 (Depok: Melvana Media Indonesia, 2018), hlm 321.

13 Bagian Proyek Sarana dan Prasarana Produk Halal Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji, *Petunjuk Teknis Pedoman Sistem Produksi Halal*, (Jakarta: Departemen Agama, 2003), hlm 2.

persyaratan dokumen yang telah ditentukan, kemudian setelah pendaftaran produk pemohon akan di uji dan diperiksa oleh lembaga pemeriksa halal atau LPH, selanjutnya MUI akan melakukan sidang fatwa berdasarkan laporan LPH dan keilmuan para pemberi fatwa dan terakhir sertifikat halal diterbitkan oleh MUI.

C. Analisis Kedudukan Fatwa MUI dalam Penyelenggaraan JPH

MUI memiliki peran yang penting dalam pelaksanaan sertifikasi halal, bahkan berdasarkan sejarahnya konsep pelaksanaan sertifikasi halal di Indonesia memang berasal dari MUI.¹⁴ Sebelum nya dalam Undang Undang Jaminan Produk Halal Peran MUI dalam penyelenggaraan JPH terdiri dari 3 jenis yaitu melakukan penetapan kehalalan produk melalui sidang fatwa, melakukan akreditasi LPH, dan akreditasi auditor halal. namun ketentuan tersebut diubah dalam Undang-Undang Cipta Kerja di tahun 2020 bahwa BPJPH bekerjasama dengan MUI untuk pelaksanaan penetapan halal sedangkan unuk 2 point lainnya dihapuskan dalam Undang-Undang Cipta kerja tersebut.

Penetapan kehalalan suatu produk dalam proses layanan sertifikasi halal sejak pertama kali dilakukannya sertifikasi halal sampai dengan sekarang tetap melalui proses sidang Fatwa MUI dan tidak ada lembaga lainnya yang pernah menggantikan posisi MUI tersebut, oleh karena keberadaan MUI sangat dibutuhkan dalam penyelenggaraan jaminan produk halal guna mengeluarkan Fatwa Halal terhadap suatu produk yang sedang di uji kehalalannya. Bahkan tidak hanya terkait dengan fatwa produk halal, beberapa Fatwa MUI lainnya juga pernah menjadi landasan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dan Undang-Undaang No.19 Tahun 2008 tentang surat berharga syariah Negara.¹⁵

Dalam penyelenggaraan sidang fatwa, MUI mengacu pada peraturan organisasi atau PO Nomor 5 Tahun 2015 tentang pedoman penetapan fatwa MUI. Yang mana dalam pelaksanaan fatwa produk halal, MUI mengacu pada hasil audit atau pemeriksaan dari Lembaga Pemeriksaan Halal, bahkan jika diperlukan keahlian khusus komisi fatwa dapat meminta auditor untuk melakukan pemeriksaan secara ilmiah.¹⁶ Dalam beberapa dekade ini MUI telah banyak memberikan respon atas isu-isu kontemporer yang mencul ditengah masyarakat. Adapun fatwa konteporer tentang produk halal yang pernah dikeluarkan oleh MUI adalah sebagai berikut;

¹⁴ Wawancara dengan Bapak Ikhsan Abdullah, Direktur Eksekutif Indonesia Halal Wacth tanggal 30 Juni 2021.

¹⁵ AlFitri Johar, Kekuatan Hukum Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Pengadilan Agama Ruteng, Nusa Tenggara Timur. Hlm 8.

¹⁶ Fahmi Ali Hudaefi dan Irwandi Jaswir, "Halal Governance in Indonesia: Theory, Current Practices, and Related Issues" *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*. Vol 5, Februari 2019. Hlm 99.

Tabel 1
Daftar Fatwa MUI tentang Produk Halal

No	Jenis Isu Permasalahan	Tahun	Keputusan Fatwa
1	Penyalahgunaan Narkotika	5 Februari 1979	Penyalahgunaan Narkotika adalah haram
2	Penyembelihan Hewan	18 Oktober 1976	Penyembelihan hewan dengan cara disembelih diperbolehkan atau halal
3	Makanan dan Minuman bercampur dengan bahan yang haram	26 Mei – 1 Juni 1980	Makanan dan minuman yang dicampur dengan unsur yang haram adalah haram
4	Katak untuk dimakan dan dikembangbiakkan	12 November 1984	Hukum makan katak menurut iamam syafii adalah haram, sedangkan menurut Imam malik adalah halal
5	Cacing dan jangkrik	18 April 2000	Membenarkan pandangan hukum imam malik, makan ulat adalah halal dengan beberapa syarat
6	Standarisasi dari fatwa halal	25 Mei 2003	Etanol (C ₂ H ₅ OH) minimal atau dibawah 15% dan minuman dari tapai termasuk <i>khamar</i> atau haram, dst.
7	Standar halal untuk kosmetik dan kegunaanya	13 Juli 2003	Kosmetik dnegan bahan halal diperbolehkan untuk dipakai, dst.
8	Alkohol	18 November 2009	Penggunaan alkohol yang diproduksi dari <i>khamar</i> industry, termasu dengan cara sintesis kimia adalah haram, dst.
9	Sertifikasi untuk penyembelihan hewan	2 Desember 2009	Standar hewan untuk dipotong, dst.
10	Mikroba	19 Januari 2010	Mikroba halal dalam kondisi tertentu, dst.
11	Kopi Luwak	20 Juli 2010	Makan dan berdagang kopi luwak halal
12	Plasenta Halal	20 Juli 2011	Plasenta dari hewan halal untuk diproduksi kosmetik dan obat-obatan

- | | | | |
|----|---------------------------------------|-----------------|--|
| 13 | Achatina Fulica | 31 Mei 2012 | Makannya haram achatina fulica menurut ahli hukum mayoritas |
| 14 | Plasenta Halal hewan untuk Bahan Obat | 7 November 2012 | Diperbolehkan menggunakan plasenta dari bahan formalin hewan halal |

Sumber: Adaptasi dari *journal of Islamic Monetary Economics and Finance*.

Berdasarkan table 1 tersebut dapat dilihat bahwa jauh sebelum dibentuknya Undang-Undang Jaminan produk halal, MUI telah aktif dalam mengeluarkan fatwa tentang produk halal dan bahkan berdasarkan sejarahnya MUI membentuk suatu Lembaga Pengkajian Pangan Obat-obatan dan Kosmetika yang disingkat dengan LPPOM MUI. Lembaga tersebut dibentuk dalam rangka melakukan pengawasan produk yang beredar di masyarakat serta guna melakukan pengkajian ilmiah terkait dengan bahan-bahan yang terkandung dalam produk, mengingat bahwa metode Fatwa MUI hanya mengkaji dari segi syariat islam atau secara hukum yang menjadi landasan bagi umat Islam.

D. Kedudukan Fatwa MUI Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, Fatwa yang dikeluarkan oleh MUI merupakan suatu keputusan atau hasil Ijma dari para ulama yang memberikan respon jawaban terhadap suatu persolana. MUI selaku lembaga swadaya masyarakat menjadi suatu dasar bahwa MUI merupakan suatu perkumpulan para ulama, cendekiawan, serta organisasi islam lainnya.¹⁷ Maka dari itu dapat dipahami bahwa MUI merupakan suatu perkumpulan yang berada dalam masyarakat dan bukannya suatu instusi pemerintahan, walaupun dalam perkembangannya MUI banyak melakukan kerjasama dengan pemerintah.

Jika mengacu pada pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”¹⁸ pasal tersebut dengan jelas menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara yang berwenang sedangkan Fatwa yang

¹⁷ Wawancara dengan Bapak Ikhsan Abdullah, Direktur Eksekutif Indonesia Halal Wacth. 30 Juni 2021

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. 2011, TLN 5234. Psl 1 angka 1.

dikeluarkan oleh MUI hanya berbentuk pendapat hukum atau *legal opinion* yang boleh diikuti ataupun tidak.¹⁹

Dalam beberapa literatur ada yang menyebutkan bahwa kedudukan Fatwa MUI merupakan suatu bentuk elemen dari infra struktur ketatanegaraan, yang aman maskud dari infra struktur tersebut adalah suatu bentuk dinamika politik yang tidak tampak dari luar namun nyata dan ada dinamikanya sehingga bentuk tindakannya berasal dari masyarakat. Dalam hal MUI sebagai infra struktur ketatanegaraan ini didasarkan karena bentuk MUI yang berupa lembaga swadaya masyarakat dan berada dalam masyarakat itu sendiri bukan merupakan bagian dari institusi pemerintah. Sehingga Fatwa MUI tidak bisa dipaksakan untuk dipatuhi bagi masyarakat melainkan hanya bagi mereka yang memiliki rasa keterikatan dengan MUI dan bahkan legalitas MUI tidak bisa mengikat seluruh umat Islam yang ada.²⁰

III. KESIMPULAN

Dalam rangka penyelenggaraan jamina produk halal berdasarkan Undang-Undang No.33 Tahun 2014, MUI memiliki peran penting dan tidak tergantikan dalam penetapan produk halal melalui sidang fatwa, sebagai lembaga swadaya masyarakat yang berupa tempat berhimpunnya para ulama, cendekiawan dan ormas Islam lainnya secara tidak langsung dengan suksesnya MUI menyelenggarakan fatwa produk halal akan memiliki dampak pada idustri halal di Indonesia, mengingat bahwa potensi pasar di Indonesia yang sangat tinggi dengan menjadi Negara dengan jumlah umat Islam terbanyak di dunia.

Namun selain itu yang paling penting dalam penyelenggaraan jaminan produk halal ini adalah kepastian hukum dan perlindungan konsumen di Indonesia dalam memperoleh produk yang halal, berdasarkan data yang telah dipaparkan MUI telah aktif sejak tahun 1980 an melakukan pengawasan produk halal dan menetapkan fatwa halal, sehingga untuk pelaksanaan saat ini sangat diperlukan peran pemerintah dalam penyukses sistem halal tersebut mengingat MUI hanya sebagai lembaga swadaya masyarakat yang tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat di Indonesia. Selain guna melengkapi instrument hukum terkait JPH, beberapa aturan pelaksana Jaminan Produk Halal perlu untuk segera diterbitkan oleh pemerintah.

Walaupun secara hierarki peraturan perundang-undangan Satutus Quo Fatwa MUI tidak bersifat mengikat menurut hukum positif di Indonesia, dan tidak memenuhi syarat ketentuan Undang-Undang 12 Tahun 2011. Namun jika Fatwa tersebut menjadi landasan atau dasar pembentukan peraturan perundang-undangan maka ketentuan fatwa yang berlaku dalam peraturan

¹⁹ AlFitri Johar, Kekuatan Hukum Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Pengadilan Agama Ruteng, Nusa Tenggara Timur. Hlm 5.

²⁰ Ainun Najib, "Fatwa Majelis Ulama Indonesia Dalam Prespektif Pembangunan Hukum Responsif", *Jurnal Lisan Al-Hal*, Vol 6, Desember 2012, hlm 395.

perundang-undangan tersebut bisa menjadi bersifat mengikat. Dalam hal pelaksanaan penyelenggaraan jaminan produk halal, proses sertifikasi halal yang harus melalui hasil sidang Fatwa MUI sehingga hasil fatwa tersebut menjadi dasar bagi BPJPH selaku lembaga pemerintah yang berwenang menerbitkan sertifikat halal. Maka dapat dilihat sertifikat halal tersebut menjadi mengikat bagi pelaku usaha yang memilikinya. Karena sertifikat tersebut merupakan suatu dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang mengeluarkannya.

Daftar Pustaka

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm.15
- Ma'ruf Amin, *Fatwa Dalam Sistem Hukum Islam* (Jakarta: ELSAS, 2008), hlm, 19.
- Muhammad Maulana Hamzah, "Peran dan Pengaruh Fatwa MUI dalam Arus Transformasi Sosial Budaya di Indonesia," *Jurnal Studi Agama*, vol 17, Agustus 2017. Hlm 132.
- Fahmi Ali Hudaefi dan Irwandi Jaswir, "Halal Governance in Indonesia: Theory, Current Practices, and Related Issues" *Journal of Islamic Monetary Economics and Finance*. Vol 5, Februari 2019. Hlm 99.
- Hayyun Durrotul, "Sertifikasi Halal di Indonesia: Sejarah, Perkembangan, dan Implementasi." *Journal of Halal Products and Research*, Vol 2, Desember 2019
- AlFitri Johar, *Kekuatan Hukum Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Pengadilan Agama Ruteng, Nusa Tenggara Timur*. Hlm 8.
- Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN. 2011, TLN 5234. Psl 1 angka 1
- Yuza Yasya, *Industri Halal di Dunia Serta Potensi dan Perkembangannya di Indonesia*, <https://www.ibec-febui.com/industri-halal-di-dunia-serta-potensi-dan-perkembangannya-di-indonesia/> diakses tanggal 12 Juli 2021.
- MUI, *Sejarah MUI* <https://mui.or.id/sejarah-mui/> diakses tanggal 13 Juli 2021

PENAFSIRAN KONSTITUSI: PRAKTEKNYA DI MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Prof. Satya Arinanto dan Dodi Haryono¹

E-mail: satayarinantoassignment@gmail.com; dan dodispakning@gmail.com

Abstrak

Di Indonesia, pendekatan orisinalisme dan nonorisinalisme dalam penafsiran konstitusi digunakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK-RI) tanpa dibedakan secara ketat. Hal ini dapat dijustifikasi baik secara teoritis, praktis, maupun yuridis di Indonesia. Hanya saja penggunaan pendekatan eklektisisme semacam itu mengandung kelemahan dan kelebihan tersendiri. Artikel ini menjelaskan dan menganalisis penggunaan berbagai pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi, khususnya dalam praktik peradilan MK-RI. Kemudian menjelaskan dan mengemukakan gagasan pengembangan pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi yang sesuai dengan konteks ke-Indonesia-an. Pada akhirnya, artikel ini merekomendasikan bahwa penafsiran eklektisisme sebagaimana yang telah diterapkan oleh MK-RI layak untuk terus dikembangkan. Meskipun demikian, penggunaannya hendaknya dilakukan secara holistik, integratif, dan dinamis dan mengkaitkannya dengan ideologi Pancasila yang bersifat terbuka.

I. PENDAHULUAN

Penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) adalah penafsiran terhadap keantentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar (*interpretation of the basic law*).² Artikel ini lebih difokuskan pada penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh pengadilan konstitusi,³ sehingga akan terkait erat dengan aktivitas *constitucional review*.⁴ Mengingat *constitucional review* di berbagai negara pada umumnya dilakukan oleh

1 Penulis: 1) Satya Arinanto (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia), e-mail: satayarinantoassignment@gmail.com; 2) Dodi Haryono (Alumni S-3 FH UI-Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau), e-mail: dodispakning@gmail.com.

2 Albert H.Y. Chen, "The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives", *Hong Kong Journal Ltd.*, (Maret 2000), hlm.1. Lihat juga Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, (California: Wordsworth Classic, 2004), hlm. xiii.

3 Untuk itu, penafsiran konstitusi secara lebih luas dalam artikel ini diartikan sebagai suatu proses adjudikasi di mana pengadilan konstitusi mencari kejelasan makna atas sejumlah aturan, norma, atau prinsip dalam teks konstitusi dengan pendekatan, metode, dan standar tertentu untuk menyelesaikan permasalahan konstitusional tertentu. Definisi ini mengacu dengan memadukan beberapa definisi yang dibuat oleh beberapa ahli mengenai penafsiran konstitusi. Bandingkan definisi ini dengan pendapat ahli lainnya dalam: Charles Sampford, *Interpreting Constitutions Theories, Principles and Institutions*, (Sydney: The Ferderation Press, 1996), hlm.56; Albert H.Y. Chen, "The Interpretation of the Basic Law," hlm.1; Craig R. Ducat, *Constitutional Interperation*, hlm. 75; dan Philip Bobbitt, *Constitutional Fate: Theory of the Constitution*, (Oxford: Oxford University Press, 1982), hlm.42

4 Hristo D. Dimitrov, "Interpretive jurisdiction The Constitutional Court's Interpretive Jurisdiction: The Advantages of an Authoritative, Non--adversarial and Prospective Process of Constitutional Interpretation," *Columbia Journal of Transnational Law Association, Inc.*, (1999), hlm. 7.

lembaga pengadilan, sehingga kerap pula disebut dengan “*judicial review on the constitutionality of law*”.⁵

Alasan utamanya adalah lembaga pengadilan dipandang dapat lebih objektif dalam melakukan *constitutional review* ketimbang lembaga negara lainnya. Hal ini terkait erat dengan doktrin independensi lembaga pengadilan. Meskipun demikian patut diingat bahwa ada pula beberapa negara yang memberikan kewenangan *constitutional review* kepada lembaga legislatif, lembaga eksekutif atau lembaga lainnya.⁶ Sementara itu di Indonesia, penafsiran konstitusi dilakukan oleh MK-RI, khususnya dalam hal pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Diskursus mengenai perdebatan seputar pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi pada umumnya mengarah pada dua pendekatan besar, yaitu orisinalisme dan nonorisinalisme.⁷ Meskipun demikian, perlu dicermati bahwa dalam perkembangan kajian penafsiran konstitusi dewasa ini dikenal pula adanya varian lain, yakni eklektisisme. Pendekatan penafsiran konstitusi yang terakhir ini merupakan campuran antara orisinalisme dan nonorisinalisme.⁸ Pada akhirnya, masing-masing pendekatan penafsiran konstitusi digambarkan cenderung memiliki argumentasi yang saling bertentangan atau tidak persis sama.

Bertolak dari uraian di atas, menarik untuk mengkaji di mana sebenarnya posisi MK-RI dalam ranah perdebatan berbagai pendekatan penafsiran konstitusi yang ada. Jika mencermati praktek peradilan MK-RI, berbagai pendekatan berikut metode dalam penafsiran konstitusi kerap digunakan MK-RI tidak secara kaku. Indonesia juga mengenal doktrin independensi peradilan, di mana institusi pengadilan maupun hakimnya bersifat bebas dari pengaruh apa pun dalam menjalankan kewenangannya, termasuk bebas menggunakan berbagai macam metode dalam berbagai pendekatan penafsiran konstitusi yang ada.⁹ Pertanyaannya kemudian, apakah dengan demikian penafsiran konstitusi di MK-RI dapat dikatakan bersifat eklektik?.

Andaipun penafsiran konstitusi di MK-RI bersifat eklektik, maka hal ini juga dapat dipersoalkan apakah pilihan MK-RI semacam itu telah dilakukan

5 Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. xi.

6 Misalnya, di Perancis dikenal lembaga Dewan Konstitusi (*Conseil Constitutionnel*) untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang, yang notabene bukan lembaga pengadilan maupun lembaga legislatif. Sedangkan di Inggris dan Belanda, pengujian undang-undang dilakukan oleh lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang itu sendiri. Mauro Cappalleti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, (Oxford: Clarendon Press, 1989), hlm. 156.

7 Peter J. Smith, “How Different are Originalism and Non Originalism?,” *Hasting Law Journal*, 62 (2011), hlm. 735.

8 Stephen M. Feldman, “Constitutional Interpretation and History: New Originalism or Eclecticism?,” *BYU Journal of Public Law*, 28 (2014), hlm. 341.

9 Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 94.

secara tepat dan konsisten ?. Belum lagi persoalan konsepsi penafsiran eklektik yang mengandung problematika metodologisnya tersendiri. Begitu pula persoalan cara bagaimana penafsiran eklektik ini hendaknya digunakan oleh MK-RI sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis, praktis, maupun yuridis. Apalagi dalam realitasnya, tak jarang hasil penafsiran MK-RI dalam berbagai putusan-putusannya menimbulkan polemik di kalangan para ahli maupun masyarakat di Indonesia, meskipun telah mempertimbangkan pendekatan eklektisisme.

Untuk itu, artikel ini menjelaskan dan menganalisis penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi, khususnya dalam praktik peradilan di MK-RI. Tulisan artikel ini dimulai dengan menjelaskan diskursus penafsiran konstitusi pada umumnya. Kemudian menjelaskan dan menganalisis perkembangan metode penafsiran konstitusi di Indonesia berikut posisinya dalam perdebatan berbagai pendekatan dalam penafsiran konstitusi. Kemudian menjelaskan dan mengemukakan gagasan perlunya pengembangan pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi yang sesuai dengan konteks ke-Indonesia-an. Pada akhirnya, artikel ini merekomendasikan bahwa pendekatan eklektisisme sebagaimana yang telah diterapkan oleh MK-RI lebih layak untuk terus dikembangkan. Meskipun demikian, penggunaannya hendaknya dilakukan secara holistik, integratif, dan dinamis, serta harus pula mengkaitkannya dengan Pancasila.¹⁰

II. DISKURSUS PENAFSIRAN KONSTITUSI

Lazimnya dikenal dua pendekatan besar dalam penafsiran konstitusi, yakni orisinalisme dan nonorisinalisme.¹¹ Perbedaan kedua pendekatan besar penafsiran konstitusi ini umumnya berkembang di negara-negara yang menganut tradisi hukum *Common Law*.¹² Persoalan utama yang menimbulkan perdebatan kedua pendekatan ini terkait dengan dua pertanyaan mendasar. Pertama, apakah ketentuan konstitusi harus dimaknai dengan makna yang berkembang saat ini atau harus dimaknai dengan makna yang sama pada saat konstitusi dibentuk atau diberlakukan. Kedua, apakah makna-makna konstitusi itu ditentukan dengan maksud asli (intensi) pembentuk konstitusi atau tujuan yang ingin diwujudkan oleh pembentuk konstitusi itu sendiri.¹³ Bagi

¹⁰ Bagi Indonesia, nilai-nilai Pancasila ini terdiri dari : Ketuhanan Yang Maha Esa; Kemanusiaan yang adil dan beradab; Persatuan Indonesia; Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹¹ Jika orisinalisme lebih mengarah ke pendekatan *Text-Based Theories*, maka sebaliknya nonorisinalisme lebih mengarah ke pendekatan *Practice-Based Theories*. Richard H. Fallon, Jr., "How to Choose a Constitutional Theory," *California Law Review*, 87, 1999, hlm. 541-542.

¹² Randy E. Barnett, "An Originalism for Non-Originalists," *Loyola Law Review*, 45 (1999), hlm. 611.

¹³ Jeffrey Goldsworthy, "Constitutional Interpretation: Originalism," *Philosophy Compass*, 4 (2009), hlm. 684.

pendukung orisinalisme, makna konstitusi harus dimaknai dengan makna yang sama pada saat konstitusi dibentuk atau diberlakukan dan ditentukan oleh niat, tujuan, atau pemahaman asli para pembentuknya. Sebaliknya pendukung nonorisinalisme menolak pandangan orisinalisme semacam itu.

Varian orisinalisme juga sangat beragam. Misalnya, Colby dan Smith mengelompokkannya antara *original intent theory* dan *original meaning theory*.¹⁴ Goldsworthy menyebutkan tiga kelompok pendekatan orisinalisme ini, yaitu *original literal meaning*, *original intentions*, dan *original public meaning*.¹⁵ Sedangkan Maggsa menyebutkan tiga varian lainnya, yaitu: *original intent*, *original understanding*, dan *original objective meaning*.¹⁶ Lepas dari perbedaan penyebutan yang ada, pendekatan orisinalisme ini berupaya untuk mewujudkan objektivitas penafsiran melalui pendekatan *Text-Based Theories* (orientasi mencari makna asli teks konstitusi).¹⁷

Sebaliknya pendekatan nonorisinalisme dengan berbagai varian metodenya bertolak dari pandangan bahwa makna konstitusi dapat dikembangkan atau diubah sesuai dengan perkembangan saat ini, sehingga ketentuan konstitusi tidak harus dimaknai berdasarkan kondisi pada saat konstitusi itu dibentuk. Pendekatan nonorisinalisme sering disebut sebagai pendekatan yang menganggap bahwa konstitusi memiliki makna yang dinamis atau sering disebut sebagai "*living constitution*".¹⁸ Jadi, pendekatan ini

14 Thomas B. Colby and Peter J. Smith, "Living Originalism," *Duke Law Journal*, 59 (November 2009), hlm.249.

15 Jeffrey Goldsworthy, "Constitutional Interpretation: Originalism", hlm. 684-686.

16 Gregory E. Maggsa, "A Concise Guide to The Federalist Papers as A Source of The Original Meaning of The United States Constitution," *Boston University Law Review*, 87 (Oktober 2007), hlm. 805-806.

17 Richard H. Fallon, Jr., "How to Choose a Constitutional Theory", hlm. 541. Terdapat 8 proposisi yang mendukung argumentasi pendekatan orisinalisme ini. Pertama, konstitusi telah memiliki maknanya sendiri sebelum diinterpretasi oleh pengadilan. Kedua, mengubah makna konstitusi berarti mengubah konstitusi. Ketiga, makna asli konstitusi terletak pada makna ucapannya (*utterance meaning*). Keempat, konstitusi hanya dapat diubah oleh suatu prosedur khusus yang demokratis, sehingga mengikat hakim untuk tidak mengubahnya. Kelima, hakim yang menafsirkan konstitusi melampaui persyaratan yang dibenarkan akan bertentangan dengan konsepsi negara hukum, prinsip-prinsip demokrasi, dan prinsip-prinsip federalism. Keenam, tugas utama hakim dalam menafsirkan konstitusi adalah untuk mengungkapkan dan mengklarifikasi makna teks konstitusi yang sudah ada sebelumnya. Ketujuh, terdapat cara yang sah untuk mengembangkan konstitusi melalui penafsiran. Kedelapan, penafsiran dilakukan dengan batasan-batasan yang dimungkinkan dalam makna teks konstitusi itu sendiri. Lihat Jeffrey Goldsworthy, "The Case for Originalism", dalam Grant Huscroft & Bradley W. Miller (Ed), *The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), hlm. 42.

18 Jeffrey Goldsworthy, *Interpreting Constitutions: A Comparative Study*, (New York: Oxford University Press, 2006), hlm. 170. Bagi pendukung nonorisinalisme, konstitusi hendaknya dipandang sebagai "*not a historically rooted and historically expressed set of legal principles*". Akan tetapi "*set of principles a particular group of persons (namely, the final court in the jurisdiction) happens to presently select as the constraints that, as a matter of contemporary political and philosophical considerations, ought to be imposed upon*

berupaya untuk mewujudkan penafsiran yang dinamis melalui pendekatan *Practice-Based Theories* (orientasi mencari makna teks konstitusi yang berkembang).¹⁹

Selain kedua pendekatan yang telah dijelaskan di atas, sebenarnya terdapat satu lagi pendekatan dalam penafsiran konstitusi, yaitu eklektisisme. Hanya saja varian pendekatan terakhir ini memang kurang populer dalam kajian penafsiran konstitusi di berbagai negara, apalagi di Indonesia. Meskipun demikian, dalam berbagai literatur hukum yang ada, varian semacam ini bukannya tidak ada sama sekali. Jika merujuk dari kajian penafsiran konstitusi di berbagai negara, maka dapat ditemukan adanya varian eklektisisme ini, meskipun dengan penyebutan yang beragam. Melalui pendekatan ini, penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi cenderung bersifat kombinatif atau campuran sehingga dapat saja dikategorikan sebagai varian ketiga dalam pendekatan penafsiran konstitusi, selain orisinalisme dan nonorisinalisme.²⁰

Feldman menjelaskan bahwa pendekatan penafsiran eklektisme ini berupaya memadukan berbagai metode penafsiran konstitusi, baik dalam orisinalisme maupun nonorisinalisme.²¹ Garvey dkk. menyebutkannya dengan istilah metode *balancing* atau kombinasi dalam menafsirkan konstitusi dengan

governmental power” Lihat Russell Pannier, “Essay: Abraham’s Theory of Constitutional Interpretation,” *William Mitchell Law Review*, (2002), hlm. 283.

19 Richard H. Fallon, Jr., “How to Choose a Constitutional Theory”, hlm. 542. Dengan demikian, setidaknya terdapat dua hal penting dalam pendekatan nonorisinalisme ini ketiga digunakan dalam menafsirkan ketentuan konstitusi. Pertama, secara pragmatis, menafsirkan konstitusi sesuai dengan makna asli sesuai dengan rumusan dan kondisi pada saat konstitusi dibentuk tidak dapat diterapkan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang terjadi kemudian. Kedua, terkait dengan maksud konstitusi, para perumus konstitusi merumuskan konstitusi secara luas dan fleksibel yang mengakibatkan konstitusi bersifat dinamis. Lihat Jeffrey Goldsworthy, *Interpreting Constitutions*, hlm. 88. Tegasnya, pendekatan nonorisinalisme menghendaki pandangan dinamis, dan menolak pandangan ketat atau kaku dalam menafsirkan teks konstitusi.

20 Sebagaimana yang ditegaskan oleh Andrei Marmor bahwa “*In other words, every interpretation is a mix of a certain deference to the original and shedding new light on it, and if there is a distinction between conserving and innovative interpretations, it is a distinction between the proportions of these two elements. It is a difference in degree, not a distinction in kind.*” Andrei Marmor, *Interpretation and Legal Theory*, Second Edition, (Oregon : Oxford and Portland, 2005), hlm. 167. Berdasarkan pernyataan Marmor ini dapat disimpulkan bahwa penafsiran konstitusi memang tidak dapat menghindari penggunaan pendekatan orisinalisme maupun nonorisinalisme secara bersamaan (eklektisisme). Meskipun demikian, menurut Kissam bahwa hakim dalam menafsirkan konstitusi dapat saja lebih menitik-beratkan pada salah satu aspek dari dua pendekatan dimaksud tergantung dari karakteristik permasalahan konstitusional yang akan diselesaikan. Lihat Philip C. Kissam, “Constitutional Theory and Ideological Factors: Three Nineteenth-Century Justices,” *Kansas Law Review*, (2006), hlm. 754-758.

21 Stephen M. Feldman, “Constitutional Interpretation and History,” hlm. 341. Hal yang sama juga ditegaskan oleh Kissam bahwa praktek penggunaan berbagai pendekatan penafsiran tersebut kerap saling tumpang tindih. Jadi, penggunaan pendekatan penafsiran tertentu acap kali dipadukan dengan pendekatan penafsiran lainnya tergantung dari kasus yang akan diselesaikan. Lihat Philip C. Kissam, “Constitutional Theory and Ideological Factors,” hlm. 754-758.

menggunakan berbagai metode penafsiran konstitusi, orisinalisme maupun nonorisinalisme.²² Begitu pula Bobbitt yang menjelaskan enam tipologi penafsiran konstitusi yaitu *historical*, *textual*, *structural*, *prudential*, *doctrinal*, dan *etical* yang digunakan secara kombinatif.²³ Berikutnya, Griffin dengan teori pluralistiknya mendalilkan adanya legitimasi penggunaan banyak metode dalam menafsirkan konstitusi.²⁴ Bahkan Barber dan Fleming secara tegas menyatakan bahwa “*fidelity*” (ketataan terhadap konstitusi) dalam penafsiran konstitusi membutuhkan apa yang disebutnya dengan “*A Fusion of Approaches to Constitutional Interpretation*”.²⁵

Dari uraian penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat berbagai pendekatan penafsiran konstitusi yang dikenal secara teoritis dengan argumentasinya masing-masing. Tidak dapat dipastikan bahwa satu pendekatan dapat dikatakan lebih benar dari pada yang lainnya. Pada akhirnya, pemilihan berbagai metode penafsiran konstitusi dalam berbagai pendekatan dimaksud sangat ditentukan oleh pengetahuan dan sikap hakim terhadap berbagai pendekatan penafsiran konstitusi dimaksud. Hal yang terpenting adalah apapun pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi yang dipilih oleh hakim harus didasarkan pada argumentasi yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan secara objektif. Begitu pula konsistensi hakim dalam menggunakan berbagai pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi, terutama dalam menyelesaikan perkara yang pada pokoknya sama akan sangat menentukan kredibilitas hakim di mata publik.

III. METODE PENAFSIRAN KONSTITUSI DI INDONESIA

1. Kewenangan dalam Menafsirkan Konstitusi

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa penafsiran konstitusi pada umumnya terkat erat dengan aktivitas *constitutional review*. Dalam konteks Indonesia, *constitutional review* dilakukan oleh lembaga pengadilan tersendiri yaitu Mahkamah Konstitusi. Sebelum amandemen ketiga UUD 1945, *constitutional review* di Indonesia pernah dilakukan oleh lembaga

22 John H. Garvey, Thomas Alexander Aleinikoff, & Daniel A. Farber, *Modern Constitutional Theory: A Reader*, (West: Thomson: 2004), hlm. 12.

23 Philip Bobbitt, *Constitutional Fate*, hlm.8.

24 Bahkan Griffin juga menyebutkan beberapa ahli lainnya yang mengembangkan teori pluralistik dalam penafsiran konstitusi, yaitu Philip Bobbitt, Robert Post, Richard Fallon, Cass Sunstein dan Daniel Farber. Lihat Stephen M. Griffin, “Pluralism in Constitutional Interpretation,” *Texas Law Review*, 72, (1994), hlm. 1754.

25 Lengkapnya pernyataan kedua ahli ini adalah sebagai berikut: “*Expressing the same thought in terms of the “approaches” to constitutional interpretation, we would say that fidelity in constitutional interpretation requires a fusion of philosophic and other approaches, properly understood. Within such a fusion, we would understand text, consensus, intentions, structures, and doctrines not as alternatives to but as sites of philosophic reflection and choice about the best understanding of our constitutional commitments*”. Sotirios A. Barber and James E. Fleming, *Constitutional Interpretation: The Basic Questions*, (Madison Avenue-New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 190.

legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong) bersama Pemerintah.²⁶ Dengan demikian, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dikenal adanya *constitutional review* yang pernah dilakukan oleh lembaga legislatif bersama lembaga eksekutif dan saat ini kewenangannya telah beralih ke Mahkamah Konstitusi.²⁷

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *constitutional review* melekat dengan salah satu kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (konstitusi). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, khususnya pada frase “menguji undang undang terhadap Undang Undang Dasar”. Kata “undang undang” di sini memang ditulis dengan huruf kecil, sehingga dapat saja ditafsirkan secara luas meliputi seluruh bentuk peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktek awal *constitutional review* oleh MK-RI, kata “undang undang” dimaksud dimaknai sebagai “Undang Undang”, sehingga berkonotasi pada produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden. Hanya saja pasca Putusan Nomor 138/PUUVII/2009, terjadi perluasan makna “pengujian undang-undang”, mencakup pula “pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perpu”, selain pengujian Undang-Undang.²⁸ Dengan demikian, saat ini pengujian undang-undang di MK-RI meliputi pengujian Undang-Undang dan Perpu terhadap UUD 1945.

Kewenangan MK-RI dalam menguji undang-undang terhadap UUD 1945 tersebut dipertegas kembali dalam ketentuan Pasal 10 Ayat (1) Huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa MK-RI berwenang dalam melakukan *constitutional review* di Indonesia. Ini artinya, MK-RI juga berwenang untuk menafsirkan konstitusi, sebab *constitutional review* pada umumnya tidak lepas dari menafsirkan ketentuan dalam konstitusi. Meskipun demikian, objek *constitutional review* oleh MK-RI hanya terbatas pada produk hukum yang berupa Undang-Undang dan Perpu terhadap UUD 1945 yang telah disahkan dan diundangkan secara resmi sehingga bersifat aposteriori (*judicial review*), bukan posteriori (*judicial preview*).

26 Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara diluar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Ketetapan MPRS ini pada saat ini sudah dinyatakan tidak berlaku lagi oleh MPR.

27 Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (*constitutional review*) dimulai sejak ditetapkannya perubahan ketiga UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001. Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 215-216.

28 R. Muhammad Miharadi, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang/Perppu,” *Pakuan Law Review* 3.2, (2017, hlm. 1.

2. Dinamika Metode Penafsiran Konstitusi

Dalam perkembangan praktik peradilan MK-RI dewasa ini, ragam pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi yang satu kerap digunakan oleh hakim bersama-sama dengan pendekatan maupun metode penafsiran lainnya, baik yang bercorak orisinalisme maupun nonorisinalisme. Bahkan metode penafsiran konstitusi kerap disamakan dengan metode penafsiran hukum secara umum, seperti penafsiran gramatikal, autentik, teleologis, historis, futuristik, sistematis, restriktif, maupun ekstensif.²⁹ Kesemuanya digunakan MK-RI dalam menafsirkan konstitusi, khususnya dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Hakim MK-RI tidak selamanya berorientasi pada pendekatan orisinalisme, meskipun sistem hukum Indonesia lebih banyak dipengaruhi oleh tradisi hukum Eropa Kontinental. Tidak jarang pula Hakim MK-RI menggunakan berbagai metode dalam pendekatan nonorisinalisme, yang pada umumnya banyak dianut di negara-negara dengan tradisi hukum Anglo Saxon.³⁰ Dengan kata lain, MK-RI menggunakan berbagai pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi (orisinalisme maupun nonorisinalisme), khususnya dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Begitu pula MK-RI tidak membedakan secara diametral antara penafsiran konstitusi dengan penafsiran hukum. Keduanya kerap digunakan oleh hakim MK-RI dalam menafsirkan konstitusi. Hal ini juga sekaligus menunjukkan bahwa penggunaan ragam metode penafsiran konstitusi oleh MK-RI cenderung bersifat eklektik.

Adanya kecenderungan eklektisisme penafsiran konstitusi oleh MK-RI tersebut dapat pula dilihat dari pertimbangan hukum dalam beberapa putusan yang ditetapkan MK-RI. Antara lain dalam Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014, di mana MK-RI menegaskan pentingnya penggunaan metode orisinalisme guna menghindari penafsiran yang terlalu bebas, khususnya terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945.³¹ Sementara itu dalam Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006, dinyatakan bahwa MK-RI tidak hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran

²⁹ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 94.

³⁰ Bandingkan dengan pendapat Hermawan mengenai hal ini. Lihat M. Ilham Hermawan, "Penafsiran Konstitusi dan Identitas Tafsir Konstitusi," *Artikel dalam Kolom Hukum Online* tanggal 28 Desember 2017. Lihat <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5a449a741270d/penafsiran-konstitusi-dan-identitas-tafsir-konstitusi-oleh--m-ilham-hermawan>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2021.

³¹ Lengkapnya pertimbangan MK dalam putusannya tersebut berbunyi: "Apabila Mahkamah Konstitusi tidak membatasi dirinya dengan penafsiran rigid tetapi melakukan penafsiran secara sangat bebas terhadap ketentuan yang mengatur lembaga negara dalam UUD 1945, sama artinya Mahkamah telah membiarkan pembentuk Undang-Undang untuk mengambil peran pembentuk UUD 1945 dan akan menjadi sangat rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan manakala Presiden didukung oleh kekuatan mayoritas DPR, atau bahkan Mahkamah sendiri yang mengambil alih fungsi pembentuk UUD 1945 untuk mengubah UUD 1945 melalui putusan-putusannya"

“originalisme” dalam menafsirkan konstitusi.³² Fakta ini memperkuat kesimpulan penulis akan kecenderungan praktek penafsiran konstitusi di MK-RI yang lebih mengarah ke pendekatan eklektisisme.

Kecenderungan penggunaan pendekatan eklektisisme di MK-RI dapat pula dilihat dari Putusan-Putusan MK-RI yang Amar Putusannya Mengabulkan maupun Menolak Permohonan Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 berikut ini:³³

Tabel 1

Metode Penafsiran Konstitusi dalam Putusan-Putusan MK-RI yang Amar Putusannya Mengabulkan atau Menolak Permohonan Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2018

Tahun	Jumlah Putusan	Metode Penafsiran Konstitusi			
		Orisinalisme	Non Orisinalisme	Eklektisisme	Nihil
2015	75	23	-	51	1
2016	53	14	-	39	-
2017	70	19	-	51	1
2018	57	15	-	40	2
TOTAL	255	71	-	181	3
Persentase	100%	27,84%	0%	70,98%	1,18%

Berdasarkan Tabel 1 di atas dapat disimpulkan bahwa pada umumnya pendekatan penafsiran dalam putusan MK-RI bercorak eklektisisme. Dari 255 Putusan MK-RI yang amar putusannya mengabulkan atau menolak permohonan pengujian dari Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2018, terdapat 181 putusan (70,98%) yang menggunakan pendekatan eklektisisme. Kemudian 71 putusan (27,84%) yang menggunakan pendekatan orisinalisme-murni. Ditemukan pula 3 (1,18%) Putusan MK-RI yang tidak memuat metode dalam pendekatan pendekatan penafsiran konstitusi pada umumnya, yakni Putusan MK Nomor 18/PUU-XIII/2015, Putusan MK Nomor 10/PUU-

32 Lengkapnya pertimbangan MK dalam putusannya tersebut berbunyi: “Oleh karena itu, MK sebagai lembaga penafsir Undang-Undang Dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*), tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “originalisme” dengan mendasarkan diri hanya kepada “original intent” perumusan pasal UUD 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi Undang Undang Dasar itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan. MK harus memahami UUD 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (spirit) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya mencapai cita negara (*staatsidee*), yaitu mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945”.

33 Dodi Haryono, “Penafsiran Konstitusi Berdasarkan Pancasila dengan Pendekatan Purposif Aharon Barak: Relevansinya dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2015-2018,” Disertasi Doktoral Universitas Indonesia, Jakarta, 2021, hlm. 380.

XVI/2018, dan Putusan MK Nomor 83/PUU-XVI/2018.³⁴ Sedangkan penggunaan pendekatan nonorisinalisme-murni tidak ditemukan, melainkan tetap mempertimbangkan pendekatan orisinalisme. Penjelasan ini turut memperkuat kesimpulan penulis sebelumnya bahwa kecenderungan umum penggunaan pendekatan penafsiran konstitusi oleh MK-RI lebih bersifat eklektik.

IV. PEGEMBANGAN KE DEPAN

Sebagaimana telah penulis tegaskan sebelumnya bahwa praktik penggunaan metode penafsiran konstitusi oleh MK-RI cenderung bersifat eklektik. Persoalannya kemudian, apakah praktek semacam itu dapat dibenarkan secara teoritik ?. Jika mengacu pada berbagai literatur hukum terkait penafsiran konstitusi, memang tidak ditemukan adanya argumentasi yang kuat terkait kewajiban hakim dalam memilih pendekatan maupun metode tertentu dalam menafsirkan konstitusi.³⁵ Dengan demikian, penggunaan pendekatan atau metode penafsiran konstitusi secara eklektik (kombinatif) sebagaimana diterapkan oleh MK-RI selama ini dapat dibenarkan secara teoritis.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan Indonesia, penggunaan pendekatan eklektisisme oleh MK-RI dapat dibenarkan secara yuridis. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 disebutkan: “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum

³⁴ Putusan MK Nomor 18/PUU-XIII/2015 terkait pengujian Pasal 263 ayat (1) dan Pasal 270 UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. MK-RI berpandangan bahwa permohonan dalam perkara ini bukanlah merupakan permasalahan konstitusionalitas norma Undang-Undang, melainkan persoalan penerapannya. Putusan MK Nomor 10/PUU-XVI/2018 terkait pengujian UU Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas UU Nomor 6 Tahun 2007 jo. UU Nomor 42 Tahun 2009 tentang Perubahan Ketiga Atas UU Nomor 8 Tahun 1983. MK-RI berpandangan bahwa permohonan dalam perkara ini adalah tidak beralasan menurut hukum karena tidak adanya argumentasi permohonan yang jelas. Putusan MK Nomor 83/PUU-XVI/2018 terkait pengujian Pasal 240 ayat 1 huruf g UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. MK-RI berpandangan bahwa permohonan dalam perkara ini adalah telah pernah diputuskan oleh MK-RI sebelumnya. Meskipun batu ujinya berbeda, namun secara substansial adalah sama. Lepas dari beberapa alasan MK-RI tersebut, peneliti tidak menemukan adanya penggunaan pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi yang jelas dalam ketiga putusan ini.

³⁵ Sebagaimana ditegaskan oleh Clark bahwa tidak ada daftar list penafsiran konstitusi yang pasti dalam pembahasan penafsiran konstitusi. Berbagai literatur hukum ketatanegaraan menyebutkan beragam pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi dengan justifikasinya masing-masing. Gerard J. Clark, “An Introduction to Constitutional Interpretation”, *Suffolk University Law School Faculty Publications*, (2002), hlm. 9. Begitu pula Rubinfeld yang menjelaskan praktek penggunaan metode penafsiran konstitusi di Amerika Serikat. Menurutnya, tidak ada satu konsensus pun yang menentukan adanya metode penafsiran konstitusi tertentu yang paling tepat di Amerika Serikat. Jed Rubinfeld, “Legitimacy and Interpretation”, dalam Larry Alexander (Edt), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), hlm. 197.

- dan keadilan”. Selanjutnya dalam Pasal 24C ayat (1) disebutkan bahwa: “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Berdasarkan ketentuan ini dapat disimpulkan adanya prinsip kemerdekaan hakim dalam menjalankan kewenangannya dan tidak adanya ketentuan restriktif penggunaan pendekatan maupun metode penafsiran tertentu dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.
- b. Dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK disebutkan bahwa : “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Ketentuan selanjutnya dalam UU ini tidak juga menjelaskan perihal pendekatan maupun metode penafsiran apa saja yang dapat digunakan dalam menguji UUD 1945 terhadap UUD 1945.
 - c. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan : “Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan”. Ketentuan ini memberikan independensi lembaga peradilan, termasuk juga independensi dalam menggunakan beragam pendekatan maupun metode penafsiran hukum yang ada.
 - d. Dalam BAB VII : PUTUSAN, Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, tidak pula ada ditemukan suatu ketentuan tertentu yang mengatur perihal pendekatan metode penafsiran apa saja yang harus digunakan hakim untuk dimuat dalam putusan MK-RI yang terkait dengan pengujian UU terhadap UUD 1945.

Mengacu pada beberapa peraturan perundang-undangan di atas, dapat disimpulkan bahwa tidak ditemukan adanya ketentuan yang secara tegas yang mengharuskan hakim MK-RI untuk memilih atau menggunakan satu pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi tertentu saja, baik yang berkarakter orisinalisme maupun nonorisinalisme. Bahkan hakim MK-RI dapat saja menggunakan berbagai metode penafsiran konstitusi secara eklektik sebagaimana yang telah diterapkan MK-RI selama ini. Hal tersebut sesuai pula dengan doktrin independensi maupun kemerdekaan hakim yang dianut dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Oleh karena itu melalui artikel ini, penulis merekomendasikan agar MK-RI lebih baik terus mengembangkan penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi secara eklektik. Alasannya adalah pertama, pendekatan ini lebih relevan dengan sifat UUD 1945 (Konstitusi Indonesia) yang pada umumnya memuat ketentuan yang abstrak sehingga menuntut suatu model penafsiran yang fleksibel. Kedua, pendekatan ini juga sesuai dengan hakikat

ideologi Pancasila sebagai dasar negara Indonesia yang bersifat terbuka,³⁶ sehingga menghendaki model penafsiran yang mempertimbangkan aspek statis (orisinalisme) sekaligus dinamis (nonorisinalisme). Ketiga, pendekatan ini dapat pula dipertanggungjawabkan secara teoritis, praktis, dan yuridis.

Secara teoritis, pendekatan penafsiran eklektisisme telah dikenal dalam kajian penafsiran konstitusi berbagai negara. Bahkan pendekatan ini diharapkan dapat menengahi perdebatan rumit antara pendukung orisinalisme vs nonorisinalisme. Sedangkan secara praktis, pendekatan ini telah umum diterapkan dalam praktek penanganan perkara pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK-RI dewasa ini. Akhirnya, dapat dikatakan pula bahwa pendekatan ini dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis dalam konteks peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana telah dijelaskan di muka.

Sungguhpun begitu, penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi secara eklektik sebagaimana yang diterapkan oleh MK-RI selama ini dapat saja dikritisi kelebihan maupun kelemahannya. Kelebihannya adalah penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi tersebut secara eklektik dapat mewujudkan aktivitas penafsiran konstitusi yang dinamis dan tidak kaku, sehingga lebih dapat mendukung terwujudnya pola penafsiran yang holistik atau tidak parsial yang dapat disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Kompleksitas permasalahan konstitusional dewasa ini, memang menuntut kreativitas hakim dalam mengintegrasikan berbagai metode penafsiran konstitusi secara harmonis. Bahkan kecenderungan perkembangan semacam itu juga terjadi di beberapa negara.³⁷ Hal ini tentu saja menghendaki sikap keterbukaan Hakim MK-RI terhadap penggunaan berbagai pendekatan maupun metode penafsiran konstitusi, bukan sebaliknya sikap yang kaku.

Namun di sisi lainnya, eklektisisme penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi, apalagi dilakukan secara serampangan mengandung kelemahan tertentu, khususnya terkait konsistensi sikap hakim dalam menyelesaikan permasalahan konstitusional yang terjadi. Pada akhirnya, hal tersebut dapat saja melahirkan putusan yang ambigu. Kondisi ini juga akan berimplikasi terhadap menurunnya aspek pemenuhan kepastian hukum putusan pengadilan dan dapat saja mengurangi tingkat kepercayaan

³⁶ Ideologi terbuka hanya berisi orientasi dasar, sedangkan penerjemahannya ke dalam tujuan-tujuan dan norma-norma sosial-politik selalu dapat dipertanyakan dan disesuaikan dengan nilai dan prinsip moral yang berkembang di masyarakat. Operasional cita-cita yang akan dicapai tidak dapat ditentukan secara apriori, melainkan harus disepakati secara demokratis. Dengan sendirinya ideologi terbuka bersifat inklusif, tidak totaliter dan tidak dapat dipakai melegitimasi kekuasaan sekelompok orang. Ideologi terbuka ini hanya dapat ada dan mengada dalam sistem yang demokratis. Lihat Franz Magnis Suseno, *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, (Jakarta; Kanisius, 1992), hlm.3.

³⁷ Bandingkan dengan penjelasan Feldman, Bobbit, dan Kissam mengenai penafsiran eklektisime. Lihat Stephen M. Feldman, "Constitutional Interpretation and History," hlm. 290, Philip Bobbitt, *Constitutional Fate*, hlm.8, dan Philip C. Kissam, "Constitutional Theory and Ideological Factors," hlm. 754-758.

masyarakat terhadap putusan-putusan MK-RI. Untuk itu, diperlukan sikap kecermatan dan kehati-hatian dari Hakim MK-RI, terutama dalam menggunakan berbagai metode penafsiran konstitusi yang berkembang melalui pendekatan eklektisisme.

Oleh karena itu, penting bagi MK-RI untuk mengembangkan suatu pendekatan eklektisisme yang holistik, integratif, dan dinamis dalam penafsiran konstitusi. Di satu sisi hakim tetap memiliki independensi dan kemerdekaan dalam menafsirkan konstitusi sesuai dengan perkembangan masyarakat, namun disisi lainnya penafsiran konstitusi yang dihasilkan oleh hakim dalam putusannya harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kaidah-kaidah umum yang berlaku dalam penafsiran konstitusi (*canons of constitutional interpretation*).³⁸ Dengan demikian, penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh MK-RI secara eklektik akan lebih memiliki legitimasi dan justifikasi yang kuat, karena dilakukan secara holistik, integratif, dan dinamis.

Salah satu varian pendekatan penafsiran eklektisisme yang dapat dikembangkan guna memenuhi tuntutan dimaksud adalah pendekatan purposif yang dikembangkan oleh Aharon Barak.³⁹ Menurut penulis, pendekatan ini relevan untuk dikembangkan di Indonesia guna mewujudkan suatu pendekatan penafsiran konstitusi yang holistik, integratif, dan dinamis. Sebab pendekatan ini mengkombinasikan berbagai pendekatan hermeneutika, penafsiran hukum, dan penafsiran konstitusi pada umumnya. Termasuk juga mengkombinasikan penggunaan berbagai metode yang dikenal dalam pendekatan orisinalisme maupun nonorisinalisme dalam menafsirkan konstitusi secara holistik, integratif, dan dinamis.

³⁸ Hal ini juga disadari oleh MK RI sebagaimana termaktub dalam putusannya sebagai berikut: “Dalam memutus perkara, khususnya dalam pengujian konstitusionalitas Undang-Undang yang memiliki karakter pengujian norma secara abstrak (*abstract judicial review* atau *abstrakte normen kontrolle*), Mahkamah tidak boleh bertolak dari argumentasi yang semata-mata didasarkan atas pengamatan atau pengalaman empirik terhadap penerapan suatu norma undang-undang melainkan harus berpegang pada kaidah-kaidah umum yang berlaku dalam penafsiran konstitusi (*canons of constitutional interpretation*), yakni dengan menganalisis secara holistik makna verbal (*verbal meaning*), konstruksi gramatikal (*grammatical construction*), konteks perundang-undangan (*staturory context*), maksud pembentuk undang-undang (*intention of the legislature*), dan aspek teleologis (*teleological aspects*) dari norma Undang-Undang yang diuji yang kemudian diabstraksikan dengan memperhatikan aspek keberadaan konstitusi sebagai satu kesatuan (*the unity of the constitution*), koherensi praktis (*practical coherence*), dan ketepatan keberlakuan (*appropriate working*) dari konstitusi yang dijadikan patokan pengujian, dalam hal ini UUD 1945”. Lihat Paragraf [3.16] Putusan MK Nomor 25/PUU-XIII/2015 dan Nomor 40/PUU-XIII/2015 terkait Pengujian Pasal 32 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

³⁹ Justin Collings, “Ernst-Wolfgang Böckenförde on Constitutional Judging in a Democracy,” *German Law Journal*, Vol. 19, No. 02, 2018, hlm. 166. Perlu diketahui bahwa penafsiran Barak ini berbeda dengan *purposive interpretation* yang berkembang di negara-negara dengan tradisi *Common Law* maupun *teleological interpretation* yang berkembang di negara-negara dengan tradisi *Civil Law*. Akan tetapi lebih dekat dengan model “*purposive construction*” yang mulai berkembang pada akhir tahun 1960-an atau awal tahun 1970-an di Amerika, Inggris, Kanada, Australia, New Zealand, dan Israel. Aharon Barak, *Purposive Interpretation in Law*, (Princeton: Princeton University Press, 2005), hlm. 85.

Pendekatan purposif Barak ini terdiri tiga komponen utama penafsiran, yaitu bahasa, tujuan, dan diskresi.⁴⁰ Komponen bahasa atau semantik berfungsi untuk menetapkan batas-batas penafsiran dengan membatasi penafsir untuk mencari makna hukum yang tercakup dalam teks. Komponen tujuan lebih merupakan konsep normatif, yaitu sebuah konstruksi hukum yang berkaitan dengan fungsi dimana teks dirancang untuk memenuhi tujuan yang terdapat dalam teks hukum itu sendiri. Komponen tujuan merupakan sintesis antara tujuan subjektif (nilai, tujuan spesifik, kepentingan, kebijakan, dan fungsi yang hendak diwujudkan oleh pembentuk teks hukum) dengan tujuan objektif (nilai, tujuan spesifik, kepentingan, kebijakan, dan fungsi yang hendak diwujudkan oleh teks hukum yang selaras dengan rasionalitas masyarakat dan sistem hukum saat ini) melalui tujuan akhir. Adapun komponen diskresi pengadilan berperan utama dalam menentukan tujuan akhir, setelah menetapkan signifikansi yang tepat untuk setiap praduga dari tujuan subjektif maupun objektif, termasuk penyelesaian kemungkinan adanya konflik antara kedua tujuan tersebut.⁴¹ Diskresi pengadilan menurut Barak di sini bukanlah konsep psikologis, namun lebih mencerminkan posisi normatif yang memiliki batasan substansial maupun prosedural.⁴²

Dalam konteks penafsiran konstitusi, penafsiran purposif Barak ini menghendaki adanya perpaduan harmonis antara komponen semantik, tujuan subjektif (*subjective purpose*), tujuan objektif (*objective purpose*), dan tujuan akhir (*ultimate purpose*). Tegasnya, pendekatan Barak ini berusaha untuk menyeimbangkan penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi (orisinalisme maupun nonorisinalisme) dalam menafsirkan konstitusi secara holistik, integratif, dan dinamis. Jika pendekatan purposif Barak ini hendak dikembangkan di Indonesia, maka perlu ditambah satu komponen lagi yang harus dipertimbangkan dalam menafsirkan konstitusi, yaitu komponen tujuan Pancasila.⁴³

Sebagai suatu gagasan yang masih perlu diperdebatkan secara akademis, setidaknya-tidaknya pendekatan purposif yang dikembangkan Barak telah memulai upaya pencarian pendekatan penafsiran yang holistik, integratif, dan dinamis dalam menafsirkan konstitusi. Jadi, tidak lagi berkulat dalam polemik antara orisinalisme vs nonorisinalisme an-sich. Kedua pendekatan besar dalam penafsiran konstitusi tersebut hendaknya dapat dipadukan secara

40 Ariel L. Bendor dan Zeev Segal, "The Judicial Discretion of Justice Aharon Barak," *Tulsa Law Review*, Vol.47, 2011, hlm. 469.

41 Aharon Barak, *Purposive Interpretation in Law*, hlm. 89-92.

42 Ariel L. Bendor dan Zeev Segal, "The Judicial Discretion of Justice Aharon Barak," hlm. 466.

43 Di Indonesia, Pancasila antara lain disebut sebagai ideologi negara, dasar negara; cita hukum, dan norma fundamental negara; *philosophische grondslag; staatsidee; staatsbeginsel*; dan cita hukum. Lihat Satya Arinanto, *Proses Perumusan Dasar Negara Pancasila: Studi Kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara dan Tentang Polemik mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997), hlm. 40-96.

harmoni. Meskipun demikian, perlu juga diingat bahwa pendekatan purposif Barak bukanlah satu-satunya pendekatan yang dapat diklaim paling benar dalam varian penafsiran eklektisisme. Oleh karena itu, dimungkinkan pengembangan varian penafsiran eklektik lainnya, khususnya yang relevan dengan konteks ke-Indonesia-an di mana Pancasila menjadi basis utama sistem hukumnya.

V. PENUTUP

Lazimnya dikenal dua pendekatan besar dalam penafsiran konstitusi, yakni orisinalisme dan nonorisinalisme. Namun perkembangan dewasa ini dikenal pula varian lainnya, yaitu pendekatan eklektisisme. Melalui pendekatan yang terakhir ini, penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi cenderung bersifat kombinatif atau campuran sehingga dapat saja dikategorikan sebagai varian ketiga dalam pendekatan penafsiran konstitusi, selain orisinalisme dan nonorisinalisme. Kesemua pendekatan penafsiran konstitusi tersebut memiliki pandangan dan argumentasinya masing-masing sehingga sulit ditentukan mana yang paling benar.

Di Indonesia, kecenderungan praktek penggunaan berbagai metode penafsiran konstitusi lebih bersifat eklektik. Hal tersebut dapat dijustifikasi baik secara teoritis, praktis, maupun yuridis. Kesimpulan ini pula diperkuat dalam berbagai putusan-putusan MK-RI, khususnya dalam Putusan MK-RI yang amar putusan mengabulkan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Dari sebanyak 255 Putusan MK-RI yang amar putusannya mengabulkan permohonan *constitutional review* dari Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2018 pada umumnya menggunakan ragam metode penafsiran konstitusi secara eklektik, yakni sebanyak 181 putusan (70,98%). Hanya 71 putusan (27,84%) yang menggunakan metode penafsiran dalam pendekatan orisinalisme. Adapun penggunaan metode penafsiran dalam pendekatan nonorisinalisme pada dasarnya tetap mempertimbangkan ragam metode penafsiran dalam pendekatan orisinalisme.

Lepas dari kelemahan dan kelebihanannya, penggunaan pendekatan eklektisisme tersebut lebih layak untuk dikembangkan di MK-RI. Untuk itu, penggunaan berbagai varian metode penafsiran konstitusi secara eklektik perlu dikaji lebih dalam lagi oleh para pengkaji hukum Indonesia. Meskipun demikian, pengembangannya di Indonesia hendaknya dilakukan secara holistik, integratif, dan dinamis. Di samping itu, harus pula disesuaikan dengan Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia yang bersifat terbuka, yang memiliki karakter statis sekaligus dinamis. Kedua karakter Pancasila ini hendaknya dipertimbangkan secara tepat dalam pengembangan penafsiran konstitusi di MK-RI yang saat ini cenderung mengarah ke eklektisisme.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel

- Arinanto, Satya. *Proses Perumusan Dasar Negara Indonesia: Studi tentang Kedudukan Pancasila sebagai Dasar Negara dan tentang Polemik mengenai Hari Lahir dan Penggali Pancasila dalam Perspektif Sejarah Hukum Tata Negara*. Jakarta: Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 1997.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Barak, Aharon. *Purposive Interpretation in Law*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Barber, Sotirios A. dan James E. Fleming. *Constitutional Interpretation: The Basic Questions*. Madison Avenue-New York: Oxford University Press, 2007.
- Barnett, Randy E. "An Originalism for Non-Originalists." *Loyola Law Review* 45 (1999).
- Bendor, Ariel L. dan Zeev Segal, "The Judicial Discretion of Justice Aharon Barak". *Tulsa Law Review* 47 (2011).
- Bobbitt, Philip. *Constitutional Fate: Theory of The Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- Cappalleti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Chen, Albert H.Y. "The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives." *Hong Kong Journal Ltd.* (Maret 2000).
- Clark, Gerard J. "An Introduction to Constitutional Interpretation." *Suffolk University Law School Faculty Publications* 34 (2002).
- Colby, Thomas B. dan Peter J. Smith. "Living Originalism." *Duke Law Journal* 59 (2009).
- Collings, Justin. "Ernst-Wolfgang Böckenförde on Constitutional Judging in a Democracy." *German Law Journal* 19 (2018).
- Dimitrov, Hristo D. "The Bulgarian Constitutional Court and its Interpretive Jurisdiction." *Columbia Journal of Transnational Law* 37 (1998).
- Ducat, Craig R. *Constitutional Interperation*. California: Wordsworth Classic, 2004.
- Fallon Jr, Richard H. "How to Choose a Constitutional Theory." *California Law Review* 87 (1999).
- Feldman, Stephen M. "Constitutional Interpretation and History: New Originalism or Eclecticism?," *BYU Journal of Public Law* 28 (2014).
- Fieldman, David. "Statutory Interpretation and Constitutional Legislation." *Law Quarterly Review* 130 (2014).

- Goldsworthy, Jeffrey. *Interpreting Constitutions, A Comparative Study*. New York: Oxford University Press, 2006.
- _____, “Constitutional Interpretation: Originalism.” *Philosophy Compass* 4 (2009).
- Garvey, John H. et al., *Modern Constitutional Theory: A Reader*. West: Thomson, 2004.
- Griffin, Stephen M. “Pluralism in Constitutional Interpretation.” *Texas Law Review* 72 (1994).
- Haryono, Dodi. “Penafsiran Konstitusi Berdasarkan Pancasila dengan Pendekatan Purposif Aharon Barak: Relevansinya dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2015-2018.” Disertasi Doktoral Universitas Indonesia, Jakarta, 2021.
- Hermawan, M. Ilham. “Penafsiran Konstitusi dan Identitas Tafsir Konstitusi.” *Artikel dalam Kolom Hukum Online* tanggal 28 Desember 2017, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a449a741270d/penafsiran-konstitusi-dan-identitas-tafsir-konstitusi-oleh--m-ilham-hermawan>, diakses pada tanggal 24 Agustus 2021.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Huscroft, Grant & Bradley W. Miller (Ed). *The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Kissam, Philip C. “Constitutional Theory and Ideological Factors: Three Nineteenth-Century Justices.” *Kansas Law Review* (2006).
- Maggsa, Gregory E. “A Concise Guide to The Federalist Papers as A Source of The Original Meaning of The United States Constitution.” *Boston University Law Review* 87 (Oktober 2007).
- Manan, Munafrizal. *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Mandar Maju, 2012.
- Marmor, Andrei. *Interpretation and Legal Theory*. Second Edition. Oregon: Oxford and Portland, 2005.
- Mihradi, Muhammad. “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undangundang/Perppu.” *Pakuan Law Review* 3.2 (2017).
- Pannier, Russell. “Essay: Abraham’s Theory of Constitutional Interpretation.” *William Mitchell Law Review* 29 (2002).
- Suseno, Franz Magnis. *Filsafat Sebagai Ilmu Kritis*, Jakarta; Kanisius, 1992.
- Smith, Peter J. “How Different Are Originalism and Non-Originalism?.” *Hastings Law Journal* 62 (2010).

Peraturan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.

NILAI UNIVERSALITAS HAK ASASI MANUSIA DALAM PERADILAN ADAT INDONESIA; STUDI PERADILAN ADAT DI ACEH

Andie Hevriansyah¹ dan Prof. Anna Erliyana²

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pandangan tentang keberlakuan asas Universalitas Hak Asasi Manusia pada masyarakat hukum adat, khususnya pada peradilan adat Aceh. Perdebatan yang panjang antara Relativisme budaya dan Universalisme HAM³, menjadikan terbentuknya *Gap* pada kedua paham tersebut, sehingga diperlukan jembatan untuk menyatukan kedua pandangan tersebut⁴.

Pengadilan Desa (*Tribunal Village*) Indonesia ini, merupakan bagian yang terpisah dari elemen pengadilan *indigenous*, pengadilan swapraja dan sistem pemerintahan hindia belanda, kompetensi pengadilan ini terbatas pada peraturan yang mereka buat sendiri, yang di kenal dengan *adatrecht*.⁵ Pengakuan masyarakat adat di dalam UUD 1945, tentunya membuktikan bahwa hak individu sebagai masyarakat adat diakui dalam konstitusi. Namun apakah pengakuan hukum adat tersebut memberikan pengaruh dan peran secara nyata? Masyarakat masih berpikir tentang hukum domestik sebagai sesuatu yang eksklusif, ketika kebijakan asing terlihat sebagai sesuatu yang realistik, sehingga terkadang menimbulkan pertanyaan “*there is no law but the law of the jungle*”.⁶

Beberapa pertanyaan tersebut, memperlihatkan terjadinya pertentangan antara universalitas hak asasi manusia dengan relativisme budaya, sehingga menarik untuk dianalisis dan menemukan jawabannya, pada “Nilai Universalitas Hak Asasi Manusia dalam Peradilan Adat di Indonesia; studi peradilan adat di Aceh”.

¹ Alumni Magister Hukum, Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, NPM.1906409052.

² Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

³ Michael Goodhart, *Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization*, hal 936, The Johns Hopkins University Press, *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Nov., 2003), pp. 935-964

⁴ Bhiknu Parekh, sebagaimana dikutip Shveta Dhaliwal, *Cultural Relativism : Relevance to Universal and Regional Human Rights Monitoring*, hal.638

⁵ Peter J. Burns, *The Leiden Legacy: Concept of law in Indonesia*, hal.315 (Jakarta: PT.Pradnya Paramitha, 1999) at 135-222 and 279-308. Lihat juga, Satya Arinanto, “*Politik Hukum 2*”, hal.315 (Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama, 2018), hal.315

⁶ Kofi A. Annan, *Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century*, hal.242. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000). Lihat juga, Satya Arinanto, “*Politik Hukum 3*”, ..., hal.242

2. Rumusan Masalah

Dengan menimbang latar belakang tersebut, permasalahan yang akan dijawab, adalah Bagaimana Nilai Universalitas HAM dalam Peradilan Adat Indonesia; studi peradilan adat di Aceh?

II. NILAI UNIVERSALITAS HAK ASASI MANUSIA DALAM PERADILAN ADAT INDONESIA; STUDI PERADILAN ADAT DI ACEH

1. Asas Universalitas Hak Asasi Manusia

Keseimbangan antara nilai-nilai komunal dengan universalitas adalah pentingnya untuk menjamin kebebasan dan kehormatan untuk semua perempuan dan laki-laki⁷. Nilai-nilai komunal pada relativisme budaya, berkembang dalam masyarakat hukum adat dan menjadi ciri khas masyarakat hukum adat, mendapat pertentangan universalist yang menganggap bahwa harus ada kebebasan dan persamaan untuk semua manusia⁸, namun relativist dan universalist akan menemui persamaan pada tujuan untuk menjaga kehormatan yang sama antara wanita dan pria.

Universalitas tidak mensyaratkan adanya keseragaman, untuk menerima universalitas hak asasi manusia tidak untuk menyarankan tentang perubahan pandangan hak asasi manusia melalui seluruh filosofi, budaya, atau perbedaan religius. Tapi lebih kepada penerimaan pada universalitas kemanusiaan, yang diterima oleh setiap manusia⁹. Universalist menganggap bahwa kaum relativist telah gagal menjelaskan mengapa beberapa norma harus di kecualikan dari relativitas, bagaimana membedakan antara norma yang dapat diterima dan norma yang di tolak, universalist berpandangan bahwa norma dan nilai-nilai dapat diterima secara luas¹⁰. Hak asasi manusia berasal dari pemahaman universalisme moral, dan kepercayaan pada kode-kode moral yang ada pada seluruh umat manusia, melalui lintas budaya dan sejarah dan dapat di identifikasi dengan rasional¹¹. Griffin berpendapat bahwa, Aspek hak moral yang ditampilkan oleh semua individu adalah cerminan dari kemanusiaan oleh individu tersebut¹².

⁷ Michael Goodheart, *op cit* hal.962

⁸ *Ibid* hal.964

⁹ Shashi Tharoor, Are Human Rights Universal? Are Human Rights Universal?, *World Policy Journal*, Vol. 16, No. 4 (Winter, 1999/2000), pp. 1-6 Published by: Duke University Press, Hal.6

¹⁰ J. F. C. van Velsen, *Relativity, Universality and Peaceful Coexistence*, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, Vol. 86, No. 1 (2000), pp. 88-108 Published by: Franz Steiner Verlag. Hal.89.

¹¹ Rhone K Smith Et al, *Rhone K Smith et al, Hak asasi Manusia, Evolusi pemikiran dan sejarah perkembangan hak asasi manusia*. Yogyakarta, Pusham UII, 2008, hal.19

¹² John Tasioulas, *Taking Rights out of Human Rights*, Vol. 120, No. 4 (July 2010), pp. 647-678 Published by: The University of Chicago Press, Hal.669

2. Peradilan Adat Menurut Perspektif HAM

Lesquillier dalam thesis nya mengemukakan beberapa perbuatan yang akan mengakibatkan terkena sanksi hukuman adat, yaitu¹³:

- a) Perilaku yang mengganggu harmonisasi masyarakat adat;
- b) Perbuatan yang mengganggu ketenangan emosional masyarakat;
- c) Perbuatan yang melanggar otoritas adat;
- d) Perbuatan yang mengakibatkan cedera atau kerusakan.

Lloyd Bonfield dalam penelitiannya menganggap adanya hubungan antara hukum dan adat, dan telah melembagakan kedalam suatu pengadilan adat, namun menurut Lloyd, peradilan adat kesulitan menemukan substansi dari hukum¹⁴. Peradilan adat adalah peradilan yang mengkedepankan pada perdamaian, dan dalam pembukaan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948, menyatakan bahwa. Kebebasan, keadilan, dan perdamaian dunia, adalah dengan menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia¹⁵. Sehingga penulis menarik kesimpulan bahwa, peradilan adat mempunyai korelasi dengan penegakan HAM, karna mempunyai fondasi yang sama yaitu, perdamaian.

3. Peradilan Adat Aceh

Perangkat peradilan adat Aceh, pada tingkat desa atau gampong, terdiri atas, *keuchik* sebagai ketua, sekretaris gampong sebagai panitera, *imeum meunasah* sebagai anggota, *tuha peuet* sebagai anggota, sedangkan ulama, tokoh adat/cendekiawan lainnya yang berada di gampong tempat pelaksanaan peradilan adat (sebagai ahli dibidang nya masing-masing), selain *tuha peuet* gampong sesuai kebutuhan peradilan. Untuk peradilan adat pada tingkat Mukim, struktur peradilan nya adalah, *imeum mukim* sebagai ketua, sekretaris mukim sebagai panitera, *tuha peuet* sebagai anggota, sedangkan ulama, tokoh/cendekiawan lainnya, selain *tuha peuet* mukim sesuai kebutuhan persidangannya¹⁶. Dalam suatu persidangan, keanggotaan peradilan tidak hanya kaum lelaki, namun juga kaum perempuan dilibatkan melalui jalur *tuha peuet*, dimana salah satu *tuha peuet* adalah dari wakil perempuan¹⁷. Keputusan dalam sidang peradilan adat Aceh, harus mencari jalan tengah, dan memperhatikan *hadih maja* (petatah-petitih) peninggalan nenek moyang rakyat Aceh, keputusan tersebut di dahului dengan pembacaan putusan sidang oleh ketua majelis sidang (*keuchik*), bersama anggota/penasihat dengan cara musyawarah mufakat¹⁸.

¹³ Peter J. Burns, *loc.cit.*hal.247. Lihat juga, Satya Arinanto, "Politik Hukum 2"... hal.247

¹⁴ Lloyd Bonfield, *Introduction: The dimensions of customary law*, (Cambridge University, Continuity and Change 10 (5), 1995). Pp, 331-335. Hal. 333-334

¹⁵ Indria Fernoida, *Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, IDSPS (Institute for Defense and Peace Study, (2009), hal.2

¹⁶ Indonesia, Daerah Istimewa Aceh-Majelis Adat Aceh, Pedoman Peradilan Adat di Aceh, hal.9

¹⁷ *Ibid*, hal.10

¹⁸ *ibid*.

Model pelaksanaan peradilan adat Aceh, pada prakteknya dilaksanakan dua model. Model *pertama*, para pihak di libatkan terbatas, sedangkan *geuchik* dan Tengku *Imuem*, lebih berperan dalam penyelesaian sengketa. *Geuchik*, sangat aktif dalam model pertama ini, *geuchik* melakukan penggalan data untuk referensi dalam pertimbangan hukumnya, bahkan *geuchik* melakukan kunjungan ke masing-masing pihak yang bersengketa, untuk mencari informasi yang berimbang dan detail permasalahan yang di sengketa kan, disamping itu, kunjungan ke kedua pihak yang bersengketa, juga akan menurunkan ketegangan diantara pihak bersengketa. Model *kedua*, adalah dengan persidangan yang “menyerupai” pelaksanaan peradilan resmi/formil. Pelaksanaan peradilan formil ini, merujuk pada pedoman peradilan Aceh, yang telah disusun oleh Majelis Adat Aceh (MAA)¹⁹.

4. Nilai Universalitas HAM pada Peradilan Adat Aceh

Peradilan adat adalah peradilan yang mengutamakan perdamaian antara para pihak, dan perdamaian adalah fondasi bagi terlaksananya hak asasi manusia. Bahwa dalam pelaksanaan penegakan HAM harus bersifat universal, Miriam Budiharjo (1923-2007), artinya adalah bahwa keberlakuan HAM adalah bagi semua manusia, dan itu tidak terlepas dari ras, suku, gender, agama, wilayah masyarakat hukum adat, dan sebagainya²⁰.

Peradilan adat yang merupakan bagian dari *relativism cultural* pada Negara Kesatuan Republik Indonesia, diselenggarakan oleh masyarakat hukum adat, yang sebelumnya telah diakui dan di lindungi oleh pemerintah daerah, melalui peraturan menteri dalam negeri²¹. Peradilan adat, sebagai bentuk dari pengakuan hak komunal, hak masyarakat hukum adat, dan hak kelompok oleh United Nation (Ramcharan 1983)²².

Bhiknu Parekh dalam Dhaliwal, merekomendasikan untuk membangun jembatan kesenjangan antara konsep universal HAM dengan interpretasi yang tepat dalam budaya yang berbeda, dengan adanya jembatan *gap* tersebut akan dapat mengakomodasi perbedaan pandangan konsep tersebut, contohnya adalah budaya dapat mengadopsi HAM seperti penghormatan kepada martabat manusia²³. Perbedaan konsep universalitas HAM *non-western*, disebabkan perbedaan interpretasi yang secara mendasar

¹⁹ Nanda A et al, *op cit*. Hal.172

²⁰ Yogi Timur Ardani, <https://lsfdiscourse.org/universalitas-ham/> diakses tanggal 7 april 2020, pukul 23.00 wib

²¹ Indonesia, Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri RI tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, No.52 PM Tahun 2014.

²² Alison Dundes Renteln, *The Concept of Human Rights*, pp. 343-364. Nomos Verlagsgesellschaft mbH Anthropos, Bd. 83, H. 4./6. (1988), hal.347.

²³ Shveta Dhaliwal, *Cultural Relativism: Relevance to Universal and Regional Human Rights Monitoring*, pp.635-640, Indian Political Science Association, The Indian Journal of Political Science, Vol. 72, No. 3 (July - Sept, 2011), Hal.638.

pada konsep, sehingga akan menimbulkan kesalahpahaman dalam membuat formulasi simpulan²⁴.

Musyawahar adalah tradisi masyarakat Indonesia, yang secara *relativism cultural* merupakan ciri khas budaya masyarakat hukum adat, walaupun mempunyai sifat komunal untuk masyarakat yang berdiam di wilayah tersebut sebagai ciri khas *relativism cultural*, namun dalam pengambilan putusan tersebut, dilakukan dengan keadilan, bagi seluruh masyarakat hukum adat yang sedang berperkara, dan keadilan dan mengutamakan perdamaian²⁵ adalah bagian dari sifat universalitas HAM.

Universalitas HAM adalah universal dalam pengakuan moralitas yang menjadi kode atau acuan yang diakui kebenarannya melalui lintas budaya dan lintas sejarah secara rasional, dalam moralitas universal diakui hak alamiah manusia, seperti hak hidup, hak keadilan²⁶. Dalam pelaksanaan peradilan adat di Aceh, yang diatur dalam Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Istiadat. Qanun inilah yang selanjutnya menjadi pijakan Majelis adat Aceh untuk membuat pedoman hukum acara peradilan adat. Peradilan adat tersebut menganut beberapa asas, yaitu; amanah, mufakat, tanggungjawab, keterbukaan, kesetaraan didepan hukum/non diskriminasi, jujur, cepat dan terjangkau, keberagaman, ikhlas dan sukarela, praduga tak bersalah, penyelesaian damai, berkeadilan²⁷. Menurut penulis, dari asas tersebut, adanya asas berkeadilan, merupakan bukti adanya pelaksanaan nilai universalitas HAM yang berkeadilan.

Peradilan adat Aceh, memberikan jaminan keselamatan pada korban termasuk bebas dari ancaman keselamatan nyawa, dan akan melaporkan hal tersebut kepada pihak kepolisian dan memastikan perlindungan kepada korban²⁸, universalitas HAM pada kode moralitas adalah keselamatan jiwa atau kehidupan sebagai hak alamiah yang dimiliki manusia²⁹, hak untuk hidup juga merupakan hak yang secara tradisional diakui sebagai hak yang tidak diragukan mengenai moralitas nya³⁰, dan hal tersebut telah diterapkan pada peradilan adat di Aceh.

Peradilan adat Aceh, memberikan jaminan keselamatan pada korban termasuk bebas dari ancaman keselamatan nyawa, perlindungan dari ancaman pada korban kekerasan dalam rumah tangga, dan memberikan perlindungan keselamatan pada korban³¹, dan memastikan perlindungan kepada korban³²,

²⁴ Alison Dundes Renteln, *op cit*, hal.351

²⁵ Yulia, "*Buku Ajar Hukum Adat*", (E-Book). (Aceh: Unimal Press, Cetakan pertama, 2016), ISBN: 978-602-1373-46-0, hal.107

²⁶ Rhone K M Smith et al, *op cit* hal 19-20.

²⁷ Indonesia, Daerah Istimewa Aceh-Majelis Adat Aceh, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, Banda Aceh, (1 Mei 2008), hal.5.

²⁸ *Ibid* hal.22

²⁹ Rhone K M Smith et al, *op cit* hal 20

³⁰ Alison Dundes Renteln, *Op cit* hal.348

³¹ *Ibid*. hal.22

³² *Ibid*. hal.22

universalitas HAM pada kode moralitas adalah keselamatan jiwa atau kehidupan sebagai hak alamiah yang dimiliki manusia³³, hak untuk hidup juga merupakan hak yang secara tradisional diakui sebagai hak yang tidak diragukan mengenai moralitas nya³⁴, dan hal tersebut telah diterapkan pada peradilan adat di Aceh. Peradilan adat Aceh, juga memberikan Perlindungan kepada perempuan dan anak yang merupakan bagian dari keselamatan keluarga adalah termasuk dalam nilai universal HAM³⁵, dan ini telah diterapkan dalam peradilan adat Aceh.

Bila terjadi perkara yang menjadikan perempuan dan anak sebagai korban pada masyarakat hukum adat Aceh, maka sesuai hukum acara peradilan adat Aceh, pemangku adat aceh harus memberikan kebebasan dari ancaman pada korban, dan memberikan perlindungan keselamatan pada korban, dan melaporkan kepada kepolisian bila mekanisme perdamaian tidak tercapai³⁶. Perlindungan kepada perempuan dan anak yang merupakan bagian dari keselamatan keluarga adalah termasuk dalam nilai universal HAM³⁷, dan ini telah diterapkan dalam peradilan adat Aceh.

Asas universalitas HAM berupa perdamaian, telah diaplikasikan oleh masyarakat hukum adat aceh, karena dalam kehidupan masyarakat aceh, ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat dijaga dengan menjaga adat³⁸, dan dalam hukum acara peradilan adat aceh asas penyelesaian damai adalah tujuan dari peradilan adat yaitu menciptakan keseimbangan dan kedamaian dalam masyarakat³⁹, dan hukum acara peradilan adat Aceh, mendahulukan musyawarah untuk mencapai perdamaian diantara para pihak yang bersengketa⁴⁰, jadi hubungan yang kausalitas dan timbal balik antara adat dengan ketertiban dan kedamaian. Pelaksanaan peradilan adat di Aceh, diatur dalam Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Istiadat. Qanun inilah yang selanjutnya menjadi pijakan Majelis adat Aceh untuk membuat pedoman hukum acara peradilan adat. Peradilan adat tersebut menganut beberapa asas, yaitu; amanah, mufakat, tanggungjawab, keterbukaan, kesetaraan didepan hukum/non diskriminasi, jujur, cepat dan terjangkau, keberagaman, ikhlas dan sukarela, praduga tak bersalah, penyelesaian damai, berkeadilan⁴¹, sebagai bukti adanya pelaksanaan nilai universalitas HAM yang berkeadilan.

³³ Rhone K M Smith et al, *op cit* hal 20

³⁴ Alison Dundes Renteln, *Op cit* hal.348

³⁵ Alison Dundes Renteln, *Op cit* hal.350

³⁶ Masyarakat Hukum Adat Aceh, *Op cit* hal.22

³⁷ Alison Dundes Renteln, *loc cit* hal.350

³⁸ Nanda A et al, *Model Penyelesaian Sengketa dan Peradilan Adat di Aceh*, PP 159-179. JH Ius Quia Iustum, Volume 25 Issue, (1 Januari 2018), hal.165.

³⁹ Majelis Adat Aceh, *op cit* hal.6

⁴⁰ Majelis Adat Aceh, *op cit* hal.25

⁴¹ Indonesia, Daerah Istimewa Aceh-Majelis Adat Aceh, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, (Mei 2008), hal.5

Peran serta perempuan dalam peradilan adat Aceh mengalami pergeseran, sebelumnya perempuan hanya dilibatkan dalam fase mediasi dan bertindak sebagai mediator, khususnya perkara kekerasan dalam rumah tangga, namun saat ini peran perempuan dapat memasuki setiap proses hukum acara peradilan adat Aceh⁴². Pengakuan peran perempuan dalam peradilan adat Aceh, semakin meneguhkan keberlakuan asas universalitas HAM pada *equality of women*⁴³. Persamaan hak wanita, pada level tersebut, terjadi perubahan pemaknaan tentang hak alamiah (bahwa wanita tidak dilibatkan dalam peradilan adat), menjadi hak asasi manusia tentang kesetaraan, sebagai basis kebenaran tentang manusia, menganggap hak asasi manusia sebagai sifat yang menjadi petunjuk tentang justifikasi haknya⁴⁴ dalam ikut serta pada peradilan adat Aceh.

III. PENUTUP

1. Simpulan

Dari uraian tersebut, kesimpulan penulis dapatkan, bahwa Nilai Universalitas HAM dalam Peradilan Adat Indonesia; studi peradilan adat di Aceh, adalah Universalitas HAM dapat dimaknai sebagai pengakuan moralitas secara universal, yang menjadi kode atau acuan dan diakui kebenarannya melalui lintas budaya dan lintas sejarah secara rasional, dalam moralitas universal diakui hak alamiah manusia, seperti hak hidup, hak keadilan.

Asas universalitas HAM berupa perdamaian, telah diaplikasikan oleh masyarakat hukum adat aceh, karena dalam kehidupan masyarakat aceh, ketertiban dan kedamaian dalam masyarakat dijaga dengan menjaga adat, dan dalam hukum acara peradilan adat aceh asas penyelesaian damai adalah tujuan dari peradilan adat yaitu menciptakan keseimbangan dan kedamaian dalam masyarakat, dan hukum acara peradilan adat Aceh, mendahulukan musyawarah untuk mencapai perdamaian diantara para pihak yang bersengketa.

2. Saran

Peradilan adat memberikan pelajaran penting tentang budaya khas Indonesia, sehingga penulis menyarankan perlunya kejelasan wewenang peradilan adat, dengan memasukkannya ke dalam norma RUU tentang masyarakat hukum adat.

⁴² Majelis Adat Aceh, *op cit* hal.30

⁴³ Louis Henkin, *The Universality of the Concept of Human Rights*, pp. 10-16 Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 506, Human Rights around the World (Nov., 1989), Hal.15.

⁴⁴ Sinead Duffy, *The Universality of Human Rights*, pp. 389-395. Published by: Messenger Publications Studies: *An Irish Quarterly Review*, Vol. 88, No. 352 (Winter, 1999), Hal.394.

Daftar Pustaka

- Indria Fernoida, *Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta, IDSPS (Institute for Defense and Peace Study, (2009)
- John Tasioulas, Taking Rights out of Human Rights, Ethics , Vol. 120, No. 4 (July 2010), pp. 647-678 Published by: The University of Chicago Press
- Peter J. Burns, *The Leiden Legacy: Concept of law in Indonesia*, hal.315 (Jakarta: PT.Pradnya Paramitha, 1999) at 135-222 and 279-308. Lihat juga, Satya Arinanto, “Politik Hukum 2”, hal.315 (Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Edisi Pertama, 2018),
- Rhone K Smith Et al, *Rhone K Smith et al, Hak asasi Manusia, Evolusi pemikiran dan sejarah perkembangan hak asasi manusia*. Yogyakarta, Pusham UII, 2008,
- Yulia, “Buku Ajar Hukum Adat”, (E-Book). (Aceh: Unimal Press, Cetakan pertama, 2016), ISBN: 978-602-1373-46-0.
- Alison Dundes Renteln, *The Concept of Human Rights*, pp. 343-364. Nomos Verlagsgesellschaft mbH Anthropos, Bd. 83, H. 4./6. (1988).
- J. F. C. van Velsen, Relativity, Universality and Peaceful Coexistence, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy, Vol. 86, No. 1 (2000), pp. 88-108 Published by: Franz Steiner Verlag.
- Kofi A. Annan, *Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century*, hal.242. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000).
- Louis Henkin, *The Universality of the Concept of Human Rights*, pp. 10-16 Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 506, Human Rights around the World (Nov., 1989).
- Lloyd Bonfield, Introduction: The dimensions of customary law, (Cambridge University, Continuity and Change 10 (5), 1995). Pp, 331-335.
- Michael Goodhart, *Origins and Universality in the Human Rights Debates: Cultural Essentialism and the Challenge of Globalization*, hal 936, The Johns Hopkins University Press, *Human Rights Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Nov., 2003), pp. 935-964
- Nanda A et al, *Model Penyelesaian Sengketa dan Peradilan Adat di Aceh*, PP 159-179. *JH Ius Quia Iustum*, Volume 25 Issue, (1 Januari 2018),
- Sinead Duffy, *The Universality of Human Rights*, pp. 389-395. Published by: Messenger Publications Studies: An Irish Quarterly Review, Vol. 88, No. 352 (Winter, 1999).

- Shashi Tharoor, Are Human Rights Universal?, *World Policy Journal*, Vol. 16, No. 4 (Winter, 1999/2000), pp. 1-6 Published by: Duke University Press.
- Shveta Dhaliwal, *Cultural Relativism : Relevance to Universal and Regional Human Rights Monitoring*, pp.635-640, Indian Political Science Association, *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 72, No. 3 (JULY - SEPT., 2011).
- Indonesia, Daerah Istimewa Aceh-Majelis Adat Aceh, *Pedoman Peradilan Adat di Aceh*, Mei 2008.
- Indonesia, Daerah Istimewa Aceh, *Qonun tentang Pembinaan Kehidupan Adat dan Istiadat Aceh*, Qanun No. 9 Tahun 2008.
- Indonesia, Menteri Dalam Negeri, *Peraturan Menteri Dalam Negeri RI tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat*, No.52 PM Tahun 2014

PEMILU SERENTAK DAN GAGASAN PEMBENTUKAN BADAN PERADILAN KHUSUS SERTA IMPLIKASINYA TERHADAP KEWENANGAN KONSTITUSIONAL MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENANGANAN SENGKETA PEMILU

Prof. Satya Arinanto dan Anthon Raharusun¹

Abstrak

Sejalan dengan prinsip ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945, maka salah satu substansi penting dari perubahan UUD 1945 tersebut adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi Indonesia. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Oleh karena itu, kehadiran Mahkamah Konstitusi tersebut, merupakan salah satu keberhasilan yang dicapai bangsa Indonesia pada era reformasi konstitusi (constitutional reform) dalam bentuk Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, di mana dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, di mana salah satu kewenangan MK adalah mengadili perkara-perkara perselisihan hasil Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Pemilihan Legislatif maupun Pemilih Bupati/Walikota sebagai pelaksanaan asas demokrasi bagi kemajuan demokrasi dan sistem Pemilu di Indonesia. Sebagai lembaga negara produk reformasi konstitusi di Indonesia, MK telah menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakkan hukum melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan. Kendatipun MK selama kurang lebih 17 tahun telah meletakkan fondasi demokrasi bagi kemajuan demokrasi (sistem pemilu) di Indonesia, namun seiring dengan dinamika perkembangan politik hukum dan ketatanegaraan yang terus berkembang, menuntut dilakukannya penataan baik terhadap sistem Pemilu sebagai respons terhadap Pemilu serentak di Indonesia maupun pembentukan badan peradilan khusus yang akan menangani perkara perselisihan hasil pemilihan sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang pelaksanaannya membutuhkan undang-undang khusus yang mengatur tentang tugas, fungsi dan wewenang kekuasaan kehakiman. Hal ini tentu akan berimplikasi secara signifikan terhadap kewenangan konstitusional antara Mahkamah Konstitusi dengan Badan Peradilan Khusus yang akan menangani sengketa-sengketa Pemilu pada tahun 2024.

Kata Kunci: Pemilu Serentak, Badan Peradilan Khusus, Kewenangan Mahkamah Konstitusi.

I. PENDAHULUAN

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam catatan sejarah *judicial review* kali pertama muncul dalam praktik hukum di Amerika Serikat melalui putusan *Supreme Court* Amerika Serikat dalam perkara “*Marbury vs Madison*” tahun

¹ **Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H.,M.H.** Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH-UI) dan **Dr. Anthon Raharusun, S.H.,M.H.**, Alumni Program Doktor FH UI dan Dosen pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Biak Papua.

1803.² Meskipun *judicial review* ³tidak tercantum dalam Undang-Undang Amerika Serikat, *Supreme Court* Amerika Serikat membuat sebuah putusan yang ditulis oleh John Marshall dan didukung 4 Hakim agung lainnya yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.⁴

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) sendiri secara teoritis baru diperkenalkan oleh pakar hukum kenamaan asal Austria, Hans Kelsen (1881-1973). Kelsen menyatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji; apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan juga tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk badan legislatif tersebut tidak konstitusional.⁵

Untuk kepentingan tersebut, dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) atau pengawasan konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa, khususnya Mahkamah Agung. Organ khusus yang mengontrol tersebut dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh organ lain. Sedangkan jika pengadilan biasa yang memiliki kompetensi menguji konstitusionalitas undang-undang, hal itu dilakukan dalam bentuk menolak untuk menerapkannya pada kasus kongkrit saat menyatakan bahwa undang-undang tersebut tidak konstitusional, sedangkan organ lain tetap diwajibkan menerapkannya.

Di Austria, pemikiran Kelsen mendorong dibentuknya suatu lembaga yang diberi nama *Verfassungsgerichtshoft* atau Mahkamah Konstitusi

² Dalam perkara tersebut, ketentuan yang memberikan kewenangan *Supreme Court* untuk mengeluarkan writ of mandamus pada Pasal 13 *Judicial Act* dianggap melebihi kewenangan yang diberikan konstitusi, sehingga *Supreme Court* menyatakan hal itu bertentangan dengan konstitusi sebagai *the supreme of the land*. Namun, di sisi lain juga dinyatakan bahwa William Marbury sesuai hukum berhak atas surat-surat pengangkatannya. Keberanian John Marshall dalam kasus “Marbury Vs Nadison: untuk berijtihad menjadi preseden baru dalam sejarah Amerika dan pengaruhnya meluas dalam pemikiran dan praktik hukum di banyak negara. Sejak saat itu telah banyak undang-undang federal maupun undang-undang negara bagian yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh *Supreme Court*. Lihat Buku Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Jakarta, 2008, hlm. 3.

³ Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi Dr. Anwar Usman dalam kata sambutan buku I.D.G. Parguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, menyebutkan bahwa “masih ada beberapa kalangan yang berpendapat bahwa perkara *judicial review* pertama yang terjadi adalah kasus *Marbury versus Madison*. Padahal di negara yang sama, yaitu Amerika Serikat pada tahun 1796 terdapat perkara *judicial review Hylton versus US*, yang memutuskan tindakan Kongres adalah konstitusional (menguatkan) terkait dengan pajak atas gerbong kereta api (*tax on carriage Act 1794*)”. Lihat Sambutan Ketua MK, hlm. vii-viii.

⁴ *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi (Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009)*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2008, hlm. 3.

⁵ *Ibid.*

(*Constitutional Court*) yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung, sering disebut *The Kelsenian Model*. Gagasan ini diajukan ketika Kelsen diangkat sebagai anggota lembaga pembaharu Konstitusi Austria (*Chancelery*) pada tahun 1919-1920 dan diterima dalam Konstitusi Tahun 1920. Inilah Mahkamah Konstitusi pertama di dunia⁶. Model ini menyangkut hubungan antara prinsip supremasi konstitusi (*the principle of the supremacy of the Constitution*) dan prinsip supremasi parlemen (*the principle of the supremacy of the Parliament*).⁷

Walaupun demikian, keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi secara umum merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar negara hukum demokrasi yang sudah mapan tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri dan terpisah dengan Mahkamah Agung (*Supreme Court of Justice*). Negara-negara yang membentuk Mahkamah Konstitusi tersendiri ini pada umumnya mengalami perubahan dari negara otoritarian menjadi negara demokrasi termasuk Indonesia. Ide Hans Kelsen mengenai pengujian undang-undang di atas sejalan dengan gagasan yang pernah dikemukakan oleh Muhammad Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Ia mengusulkan seharusnya Balai Agung (atau Mahkamah Agung) diberi wewenang untuk "membandingkan" undang-undang. Namun usulan M. Yamin ini disanggah oleh Soepomo dengan alasan bahwa (i) konsep dasar yang dianut dalam UUD yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*); selain itu, (ii) tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang; (iii) kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan (iv) sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Akhirnya, ide pengujian konstitusionalitas undang-undang yang diusulkan oleh Yamin tersebut tidak diadopsi dalam UUD 1945.⁸

Pada saat pembahasan UUD 1945 dalam sidang-sidang Dewan Konstituante yang dipilih melalui pemilu 1955, banyak bermunculan gagasan agar pengujian undang-undang diberikan kepada Mahkamah Agung. Gagasan tersebut sempat menguat. Namun, sebelum Konstituante berhasil menetapkan Undang-Undang Dasar melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Dewan tersebut dibubarkan dan UUD 1945 diberlakukan kembali.

⁶ Menurut Ketua Mahkamah Konstitusi Dr. Anwar Usman dalam kata sambutan buku I.D.G. Parguna, *Mahkamah Konstitusi...op.cit*, hlm. vii-viii, menyebutkan bahwa "di kalangan beberapa satjana hukum masih ada yang berpendapat bahwa MK pertama di dunia adalah MK Austria yang didirikan pada jelang akhir tahun 1920. Padahal, pada awal tahun 1920, Cekoslowakia telah memiliki MOK terlebih dahulu dibanding Austria"

⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

⁸ *Ibid.*, hlm. 5/

Gagasan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar telah melalui proses yang panjang. Dalam setiap pembahasan undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman, gagasan itu selalu muncul pada saat pembahasan RUU tentang Pokok Kekuasaan kehakiman pada tahun 1970. Namun, gagasan yang diterima adalah pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang oleh Mahkamah Agung yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Pada masa reformasi, dengan ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, MPR diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun hal ini tidak dapat disebut sebagai *judicial review* mengingat bahwa MPR tidak termasuk dalam cabang kekuasaan yudisial, tetapi merupakan *legislative review on the constitutionality of law*. Namun, hingga tidak berlakunya Ketetapan tersebut MPR belum pernah melaksanakan pengujian karena memang tidak ada mekanisme yang memungkinkan pelaksanaan pengujian konstusionalitas undang-undang.

Seiring dengan momentum Perubahan UUD pada era reformasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima keberadaannya sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan Undang-Undang dasar dalam bentuk undang-undang. Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi juga didorong oleh beberapa alasan mendasar: (i) Sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang berwenang menguji konstusionalitas undang-undang; (ii) Pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga, UUD 1945 telah mengubah hubungan kekuasaan secara besar-besaran dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip check and balances. Bertambahnya jumlah lembaga negara serta bertambahnya ketentuan kelembagaan negara menyebabkan potensi sengketa antar lembaga negara menjadi semakin banyak. Sementara itu telah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi, sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara pemegang kekuasaan tertinggi yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut; dan (iii) Kasus nyata yang terjadi di Indonesia, yaitu pemakzulan (*impeachment*) Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenannya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR Tahun 2001, yang mengilhami tercetusnya pemikiran untuk mencari jalan keluar mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata dan oleh lembaga politik saja. Hal ini juga sebagai konsekuensi upaya pemurnian sistem presidensial. Untuk itu, perlu disepakati perlu adanya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih

dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.⁹

Untuk melaksanakan amanat konstitusi tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi, pemerintah bersama DPR membahas RUU tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah dilakukan pembahasan, akhirnya RUU usulan DPR tersebut disepakati bersama antara pemerintah bersama DPR dan disahkan dalam sidang paripurna DPR pada tanggal 13 Agustus 2003. Pada hari itu juga undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi ini diundangkan oleh Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4316.

Pada saat itu, Indonesia merupakan negara ke 78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Tanggal 13 Agustus 2003 sebagai tanggal ditetapkan dan disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 inilah yang disepakati menjadi hari kelahiran Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi tersebut, merupakan salah satu keberhasilan yang dicapai bangsa Indonesia pada era reformasi konstitusi (*constitutional reform*) dalam bentuk Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang dilakukan dalam empat perubahan. Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahap selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 hasil amandemen Pelaksanaan UUD 1945.

Secara substansial, konstitusi (UUD) 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai Perubahan Keempat pada tahun 2002. Banyaknya perubahan tersebut semakin menunjukkan wajah Indonesia yang lebih demokratis apabila dibandingkan dengan sebelum reformasi konstitusi di Indonesia. Perubahan-perubahan itu juga memengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu.

Beberapa hal penting untuk sekedar menyebut beberapa di antaranya adalah; *Pertama*, perihal cita demokrasi dan nomokrasi. Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*). Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang-Undang Dasar negara kita

⁹ *Ibid*, hal. 5-6.

menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Hukum Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹⁰

Sejalan dengan prinsip ketatanegaraan di atas, maka salah satu substansi penting perubahan UUD 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini berarti Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.¹¹ Oleh karena itu, Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antarlembaga negara.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa kehadiran Mahkamah Konstitusi tersebut, merupakan salah satu keberhasilan yang dicapai bangsa Indonesia pada era reformasi konstitusi (*constitutional reform*) dalam bentuk Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, di mana dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C tersebut, maka salah satu kewenangan MK adalah mengadili perkara-perkara perselisihan hasil

¹⁰ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Penerbit Mizam Pustaka, Cetakan Pertama, Bandung, 2007), hlm. 32. (Pengantar Buku: Jimmly Asshidiqie-Mantan Ketua MK-RI).

¹¹ Indonesia, *Undang-undang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 tahun 2003. LN No. 98 Tahun 2003. TLN. No. 4316. Penjelasan Umum.

Pemilihan Umum baik Pemilihan Presiden, Pemilihan Legislatif maupun Pemilih Bupati/Walikota, termasuk memutus perkara *impeachment* presiden.

Sebagai lembaga negara produk reformasi konstitusi di Indonesia, MK telah menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakkan hukum. Selain itu MK telah merespons harapan publik tersebut melalui proses peradilan yang bersih dan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan.

Terkait dengan prinsip keadilan ini, MK hingga saat ini konsisten dengan mengedepankan Keadilan Substantif, yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada kebenaran formal prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara material dan substansinya sudah cukup adil. Dan dalam perjalanannya selama kurun waktu kurang lebih 17 (tujuh belas) tahun MK konsisten mengawal konstitusi dan demokrasi dengan menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemui dalam putusan pengadilan pada masa lalu. Terobosan hukum tersebut perlu dilakukan untuk terus menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat, termasuk menggairahkan diskursus akademis dalam bidang kajian hukum tata negara yang bersifat lintas kampus atau Perguruan Tinggi se- Indonesia seperti yang dilakukan MK saat ini.

Selama kurang lebih 17 (tujuh belas) tahun melaksanakan tugas, fungsi dan kewewenangan konstitusionalnya, MK telah dikenal publik sebagai lembaga penegak hukum dan demokrasi yang kerap kali melakukan berbagai terobosan hukum dalam putusannya, terutama terkait dengan sengketa-sengketa hasil Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang hampir dipastikan tidak menimbulkan kontroversial di kalangan masyarakat ketika MK telah memutus sengketa Pemilu yang diajukan tersebut. Misalnya, salah satu terobosan hukum yang dilakukan MK dalam perkara Pilkada Kabupaten Boven Digoel tahun 2021 yang memutuskan mendiskualifikasi pasangan Yusak Yaluwo dan Yakob Weremba dari kontestasi Pilkada Boven Digoel 2020¹². MK menilai, tidak memenuhi syarat pencalonan yang ditentukan perundang-undangan sehingga MK membatalkan hasil Pilkada Kabupaten Boven Digoel. Padahal, dalam permohonan, pemohon tidak meminta pasangan

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 132/PHP.BUP-XIX/2021 dalam amar putusan menyatakan diskualifikasi Pasangan Calon Nomor Urut 4 atas nama Yusak Yaluwo, S.H., M.Si., dan Yakob Weremba, S.PAK yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Boven Digoel Nomor 19/PL.02.3-Kpt/9116/KPU-Kab/IX/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Boven Digoel Tahun 2020, bertanggal 23 September 2020 dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Boven Digoel Nomor 34/PL.02.3-Kpt/9116/KPU-Kab/XII/2020 tentang Penetapan Pasangan Calon Yusak Yaluwo, S.H., M.Si., dan Yakob Weremba, S.PAK Sebagai Peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Boven Digoel Tahun 2020, bertanggal 11 Desember 2020.

Yusak Yaluwo untuk didiskualifikasi, namun MK memutus secara ultra petita diluar dari yang dimohonkan. Hal ini membuktikan bahwa MK sampai saat ini konsisten dengan mengedepankan keadilan substantif dan bukan keadilan struktural.

Kendatipun demikian, berbagai terobosan hukum yang dilakukan MK dalam menegakan hukum dan keadilan serta mengawal Pemilu yang demokratis, ternyata tidak diikuti dengan pembenahan dan perbaikan lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu yang ada (KPU dan Bawaslu) –yang dari waktu ke waktu terus mengalami kemunduran dan belum menunjukkan perannya sebagai lembaga yang paling bertanggung jawab terhadap baik buruknya penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, yang semestinya dari waktu ke waktu KPU dan Bawaslu memperbaiki citranya sebagai lembaga yang ikut bertanggung jawab terhadap maju mundurnya proses demokrasi di Indonesia.

Kalau saja, lembaga-lembaga penyelenggaran Pemilu ini terus menerus mengalami kemunduran dan belum menunjukkan perannya sebagai lembaga yang paling bertanggung jawab terhadap maju mundurnya atau baik buruknya penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, maka tentunya harapan mengenai adanya sebuah lembaga/badan peradilan khusus¹³ yang memeriksa dan mengadili perkara-perkara perselisihan hasil Pemilihan yang dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional, rasanya masih jauh dari harapan tersebut untuk sebuah kemajuan demokrasi di Indonesia. Oleh karenanya, menurut penulis, MK masih tetap menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum bagi kemajuan demokrasi di Indonesia, sehingga kedudukan, fungsi dan kewenangan yang dimiliki MK tetap dapat dipertahankan secara kelembagaan sesuai amanat konstitusi Pasal 24C UUD 1945. Sebab, kemajuan yang dicapai MK selama 17 (tujuh belas) tahun melalui berbagai terobosan hukum yang dilalukan telah menunjukkan jati dirinya sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kedudukan, fungsi dan wewenang konstitusional untuk tetap berdiri kokoh sebagai *the guardian of the constitution and democracy* dalam mengawal pemilu sebagai pelaksanaan asas demokrasi, di mana MK telah meletakkan fondasi yang kokoh bagi kemajuan demokrasi dan sistem Pemilu di Indonesia. Dalam kaitan ini, maka diperlukan penguatan terhadap kedudukan, fungsi dan wewenang MK adalah sebuah keniscayaan –yang tidak mungkin untuk digantikan oleh peran lembaga lain, terutama dalam menjaga denjut jantung konstitusi dan keberlangsungan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, kedudukan, fungsi dan wewenang MK hingga saat ini tetap dipertahankan keberadaannya untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang sejajar dengan pelaku kekuasaan lain, yaitu

¹³ Indonesia, *Undang-undang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. UU No. 10 tahun 2016. LN No. 130. TLN. No. 5898, Ps. 157 ayat (1) dan ayat (2).

Mahkamah Agung (MA), serta sejajar pula dengan lembaga negara lain¹⁴ dari cabang kekuasaan yang berbeda sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi dan pemisahan atau pembagian kekuasaan, di mana setiap lembaga negara menjalankan penyelenggaraan negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan dan di bawah naungan konstitusi.

II. PERMASALAHAN

Berdasarkan latar belakang pemikiran tersebut di atas, maka judul/topik yang akan dikaji dalam penulisan Artikel dengan judul: “Pemilu Serentak Dan Gagasan Pembentukan Badan Peradilan Khusus Serta Implikasinya Terhadap Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Dalam Penanganan Sengketa Pemilu” akan difokuskan pada 2 (dua) permasalahan pokok, yaitu *Pertama*, bagaimanakah kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam penanganan perkara perselisihan hasil Pemilu dapat diambil alih oleh badan peradilan khusus tanpa melalui perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan *Kedua*, apakah dimungkinkan sebelum pelaksanaan Pemilu serentak nasional tahun 2024 telah dibentuk badan peradilan khusus yang akan menangani perkara perselisihan hasil Pemilihan sebelum pelaksanaan Pemilu serentak nasional tahun 2024 tanpa melakukan perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945?

III. METODE PENELITIAN

Kajian dalam penulisan Artikel ini merupakan kajian hukum, karena didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.¹⁵ Metode pendekatan yang diterapkan dalam rangka menjawab permasalahan dan tujuan penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif.¹⁶ Dengan demikian, dilihat dari tujuannya penelitian ini sekaligus merupakan penelitian “*problem solution*” dalam hal ini adalah solusi berupa *legal remedy* terhadap permasalahan pemilu serentak dan gagasan pembentukan badan peradilan khusus yang akan menangani perkara-perkara perselisihan hasil Pemilu yang berimplikasi terhadap kewenangan konstitusional mahkamah konstitusi dalam penanganan sengketa Pemilu serentak tahun 2024 atau Pemilu serentak nasional tahun 2027. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas bahan-bahan hukum, baik bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum primer dimaksud di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) beserta Perubahannya. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah

¹⁴ Lembaga-Lembaga Negara lainnya meliputi: Presiden, MPR, DPR, DPD dan BPK.

¹⁵ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3 (Jakarta: UI-Press, 2007), hlm. 43.

¹⁶ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Cet.1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm. 38.

diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi RI tentang sengketa Pemilu yang relevan dengan masalah yang akan diteliti/dikaji. Meskipun peneliti ini sebagian besar menggunakan data sekunder, mengingat masalah yang diteliti merupakan perkembangan baru dalam sistem maupun ketatanegaraan setelah terbentuknya Mahkamah Konstitusi dengan segala kewenangan konstitusional yang bersumber dari UUD 1945, maka penelitian ini juga membutuhkan data primer. Data primer tersebut diperlukan sebagai data penunjang dalam menjelaskan arti penting dan urgensi pembentukan badan peradilan khusus yang akan menangani sengketa Pemilu pada Pemilu serentak nasional tahun 2024/2027 sesuai amanat Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 (UU 10/2016). Pendekatan pembahasan dalam kajian ini memiliki nilai ilmiah terhadap *legal issue* yang diteliti/dikaji yang sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya pun dapat digugurkan. Dalam kaitan ini, maka sejalan dengan tujuan dan kegunaan penulisan Artikel ini, yang secara umum hendak memberikan kontribusi bagi pemikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, maka penulisan Artikel ini menggunakan beberapa pendekatan terhadap *legal issue* yang akan diteliti/dikaji, yaitu: ***Pertama***, Pendekatan Perundang-undangan (*Statutory Approach*), yaitu bahwa suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan. Karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Untuk itu peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat (1) *Comprehensif*, artinya norma-norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis, (2) *All-iclusive*, yaitu bahwa kumpulan normative hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum, (3) *Systematic*, yaitu bahwa disamping bertalian antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis. Pendekatan ini digunakan, *in casu* terhadap UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UUMK), untuk melihat kekurangan kedua bahan hukum tersebut (UUD 1945 dan UUMK), khususnya sehubungan dengan adanya ciri kedua dari pendekatan ini (*all-inclusive*). Karena, sebagaimana dikatakan oleh Berch et.al., beberapa penyebab ketidakpastian acapkali ada di dalam undang-undang itu sendiri, di antaranya (1) bahwa kata-kata tidaklah sempurna untuk mengkomunikasikan maksud (*words are imperfect symbols to communicate intent*), (2) tak dihindarkan timbulnya keadaan-keadaan yang tidak dapat dramalkan

(*unforeseen situations are inevitable*), (3) ketidakpastian bisa meningkatkan pada saat proses pengundangan (*uncertainties may be added in course of enactment*).¹⁷ **Kedua**, Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). Secara ensiklopedis, konsep diartikan sebagai suatu pikiran atau suatu gagasan.¹⁸ Dalam terminologi filsafat, suatu konsep adalah “*an idea that includes everything characteristically associated with or suggested by a class of logical species*”.¹⁹ Pendekatan ini digunakan untuk memperoleh pemahaman yang tepat mengenai konsep-konsep yang terkandung dalam sejumlah terminologi yang relevan dengan penelitian ini, misalnya konsep tentang hak-hak konstitusional, negara hukum, dan lain-lain, untuk mengisi kekurangan pendekatan perundang-undangan sebagaimana diuraikan di atas, sehingga hasil penelitian diharapkan akan menjadi lebih akurat. Pendekatan konsep dibutuhkan karena, sebagai penelitian yang bersubstansikan penalaran hukum, ketepatan penalaran dalam penelitian ini sangat bergantung pada ketetapan proposisi-proposisi yang diajukan, sementara ketepatan proposisi-proposisi itu sangat ditentukan oleh ketetapan pemahaman akan konsep-konsep yang terkait dengan penelitian ini. Norma hukum positif, yang menjadi objek penelitian ini, berisikan rangkaian konsep. Oleh karena itu, kekeliruan dalam memahami konsep-konsep dalam hukum positif yang diteliti akan mengakibatkan kekeliruan pada proposisi-proposisi yang diajukan, sehingga pada akhirnya penalaran pun menjadi keliru.²⁰ **Ketiga**, Pendekatan Historis (*Historical Approach*). Pendekatan historis atau sejarah dalam hal ini sejarah penyusunan atau perumusan suatu perundang-undangan (*legislative history*), diperlukan terutama untuk mengetahui latar belakang perumusan suatu norma hukum positif, termasuk faktor-faktor yang ikut mempengaruhinya.²¹ Tujuannya adalah “*to clear up the ambiguity of a statutory language, to persuade a court to accept a given interpretation, and to gather information with which to work*.”²² Pendekatan ini juga diperlukan untuk melakukan penafsiran terhadap

¹⁷ Uraian lebih jauh lihat Michael A. Berch *et al.*, *Introduction to Legal Method and Process. Cases and Materials, Third Edition*, (West Group, USA, 2002), hlm.379-381.

¹⁸ *Encyclopedia Americana*, Volume 7, (Grolier Incorporated, 1990), hlm.500. konsep juga memiliki pengertian yang berbeda-beda dalam ajaran filsafat Scholastic, Kant dan Husserl; lihat Dagobert D. Runes (Ed), *Dictionary of Philosophy, Ancient-Medieval-Modern*, (Littlefield, Adams & Co, 1962), hlm 61.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Konsep atau pengertian (*conceptus, concept*) adalah satu bentuk pemikiran. Bentuk-bentuk pemikiran lainnya adalah proposisi atau pernyataan (*propositio, proposition*) dan penalaran (*ratio cinium, reasoning*). Hubungan ketiga bentuk pemikiran tersebut dapat dirumuskan sebagai berikut: tidak ada proposisi tanpa konsep atau pengertian dan tidak ada penalaran tanpa proposisi. Lihat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cet. Pertama, (Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 2005), hlm.14.

²¹ Steve Baebler & Mark A. McCormick, *Legal Research*, (Delmar Publishers and Lawyers Cooperative Publishing, 1996), hlm.184.

²² Kathleen A. Portuan Miller, *Advanced Legal Research Exercise Manual*, (West-Thompson Learning, Australia-Canada-Mexico-Singapore-Spain-United Kingdom-United States, 2001), hlm. 99. Calleros menyebutkan *legislative history* sebagai bukti ekstrinsik (*extrinsic evidence*) untuk menemukan maksud pembentuk undang-undang, sedangkan teks

suatu perundang-undangan (termasuk undang-undang dasar) dari sudut pandang maksud pembentuknya. Sebab, dari keseluruhan tugas profesional seorang yuris, satu di antaranya yang paling sering harus dikerjakan adalah menafsirkan perundang-undangan. Dengan demikian, melalui pendekatan ini, akan dapat diketahui pula apakah dengan latar belakang sejarah demikian suatu norma hukum positif tertentu (atau suatu konsep tertentu) masih valid untuk diterapkan terhadap persoalan-persoalan nyata yang berkembang pada saat ini.

IV. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Pemilu

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh MK adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Namun fungsi tersebut belum bersifat spesifik yang berbeda dengan fungsi yang dijalankan oleh MA. Fungsi MA dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu, ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan MK adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia (HAM), serta perlindungan hak-hak konstitusional warga negara.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan MK juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.²³

Fungsi tersebut dijalankan melalui wewenang yang dimiliki, yaitu memeriksa dan mengadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Dengan sendirinya setiap putusan MK merupakan penafsiran terhadap konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini setidaknya terdapat 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui wewenang konstitusionalnya, yaitu sebagai pengawal

undang-undang dikatakannya sebagai bukti intrinsik (*intrinsic evidence*). Menurut Callerons, ketidakjelasan atau ketidakpastian dalam bukti intrinsik maupun ekstrinsik suatu undang-undang, dalam kasus konkret di pengadilan, akan memaksa pengadilan menerapkan dalil konstruksi hukum (*rule of construction*) yang hasilnya belum tentu sama dengan maksud pembentuk undang-undang. namun, menurut Callerons, dalil konstruksi hukum demikian baru dapat dipergunakan oleh pengadilan apabila '*statute's language, structure, purpose, and legislative history leave its meaning genuienely in doubt*'; lihat lebih jauh Charles R. Calleros, *Legal Method and Writing*, (Aspen Publishers, Nwe York, 2006), hlm.31-42.

²³ A. Mukhie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 119.

konsstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protection of human rights*), perlindungan hak konstitusional warga negara (*the projector of the citizen's constitutional rights*), dan perlindungan demokrasi (*the protector democracy*).

Wewenang yang dimiliki oleh MK telah ditentukan dalam Pasal 24C UUD 1945 pada ayat (1) dan ayat (2) yang dirumuskan sebagai wewenang dan kewajiban. Wewenang tersebut meliputi: (i) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (ii) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (iii) memutus pembubaran partai politik dan (iv) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.²⁴

Sedangkan salah satu kewajiban MK adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pelanggaran hukum tersebut berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁵

Bertolak dari uraian pada bagian pendahuluan atau latar belakang di atas, tampak jelas bahwa dari 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui wewenang konstitusionalnya, tampak bahwa pemberian kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara perlindungan hak konstitusional warga negara (*the projector of the citizen's constitutional rights*), melalui pengaduan konstitusional kepada mahkamah konstitusi sampai sejauh, MK belum menjadi kewenangan konstitusional untuk mengadili dan memutus perkara pengaduan konstitusional pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam kaitannya dengan cita-cita untuk menegakkan ajaran atau paham negara hukum yang demokratis dengan memperluas yurisdiksi kewenangan mahkamah konstitusi seperti di negara-negara lain, sehingga membuka akses kepada masyarakat, menciptakan sejumlah hak konstitusional baru yang tidak tertulis melalui penemuan-penemuan norma hukum baru yang diciptakan melalui berbagai putusan, dan secara aktif memajukan dan mengembangkan demokrasi pancasila yang semakin kokoh dari waktu ke waktu, sehingga MK tidak saja sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protection of human rights*), akan tetapi juga sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the projector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung hak

²⁴ *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010), hlm. 10-11.

²⁵ Indonesia, *Undang-undang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 tahun 2003. LN No. 98 Tahun 2003. TLN. No. 4316. Penjelasan Umum, *op.cit*, hlm. 24

demokrasi (*the protector of democracy*) warga negara bagi keberlangsungan dan kemajuan demokrasi di Indonesia.

Kewenangan MK sesuai rumusan yang tercantum dalam Pasal 22E AYAT (2) uud 1945. Dalam perkembangannya, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) terhadap rezim Pemilihan Umum dengan ditetapkannya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2008, penanganan sengketa hasil pemilu oleh Mahkamah Agung (MA) dialihkan kepada MK paling lama 18 bulan sejak ditetapkan UU tersebut. Sebagai pelaksanaan UU, maka pada 29 Oktober 2008 Ketua MA dan Ketua MK bersama-sama menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C UU 12/2008 tersebut, sehingga sejak saat itu praktis MK sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi melaksanakan kewenangan yang semula dilakukan MA.

Mengenai kewenangan MK, Mahkamah berpendapat berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 junctis Pasal 10 ayat (1) huruf d UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, Pasal 12 ayat (1) huruf d UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah "*memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*". Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan perundang-undangan tersebut, MK memiliki kewenangan konstitusional untuk memutus perselisihan hasil pemilu. Oleh karenanya, kewenangan konstitusional MK tersebut tidak dapat secara serta merta dialihkan kewenangannya kepada lembaga peradilan khusus sesuai amanat Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 pada pelaksanaan pemilu serentak nasional tahun 2024. Hal ini mengingat, selain perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juga perlu pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang tersendiri yang mengatur mengenai kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang konstitusional Badan Peradilan Khusus memeriksa, mengadili dan memutus perselisihan hasil Pemilu yang kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang yang hingga saat ini belum ada pembahasan antara Pemerintah dan DPR.

Sejalan dengan rencana Peralihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung tersebut kepada badan peradilan khusus tersebut, tentu akan menimbulkan perdebatan pro dan kontra di kalangan ahli hukum tata negara. Hal tersebut mengingat bahwa ketentuan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa hasil Pemilu yang secara gramatikal dan original intent adalah pemilihan umum yang ditentukan di dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karenanya, banyak ahli menyatakan bahwa pengalihan kewenangan penyelesaian sengketa hasil Pilkada langsung ke Mahkamah Konstitusi adalah

inkonstitusional. Di sisi yang lain, sebagian ahli hukum tata negara juga menyatakan bahwa peralihan kewenangan tersebut merupakan konstitusional dan merupakan perubahan yang sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Walaupun timbul perdebatan secara akademis, Mahkamah Konstitusi tetap melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut. Di sisi yang lain, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 juga memberikan dasar hukum bagi kewenangan Mahkamah Konstitusi di dalam menyelesaikan sengkata hasil Pilkada langsung. Dengan demikian, dengan dasar tersebut Mahkamah Konstitusi untuk pertama kali menggunakan kewenangannya tersebut di dalam perkara perselisihan hasil sengkata hasil pemilukada Jawa Timur yang tetuang dalam putusan No. 41/PHPU-D-VI/2008.

2. Pemilu Serentak Nasional dan Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilu

Sebagaimana kita ketahui bahwa kebijakan politik hukum Pemerintah untuk menata kembali Pemilihan Kepala Daerah serentak di Indonesia menemukan muaranya pada saat DPR dan Pemerintah pengesahan perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 mengenai Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 dengan sejumlah revisi. Undang-Undang baru itu menegaskan bahwa Pilkada dilaksanakan secara langsung dan serentak. Dan, kini Pilkada langsung itu telah mengalami penyempurnaan dengan dilaksanakan secara serentak dalam tujuh gelombang antara lain meliputi:²⁶ *Gelombang pertama* dilaksanakan 9 Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 serta pada semester pertama 2016. *Gelombang kedua*, dilaksanakan Februari 2017 atau tepatnya pada tanggal 15 Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada semester kedua 2016 dan kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2017. Gelombang ketiga, telah dilaksanakan pada Juni 2018 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada Juni 2018 dan 2019. *Gelombang keempat*, telah dilaksanakan pada 2020 untuk kepala daerah yang hasil pemilihan Desember 2015. Gelombang kelima, akan dilaksanakan pada tahun 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada Februari 2018. Gelombang keenam, akan dilaksanakan pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018. Dan pada tahun 2024-2027 akan dilaksanakan Pemilu serentak secara nasional di seluruh Provinsi, Kabupaten dan Kota di Indonesia, untuk seterusnya dilaksanakan kembali tiap lima tahun sekali.

Penerapan sistem pemilihan serentak baik tahapan pemilihan Pilkada 2015, maupun pemilihan legislatif dan pemilihan presiden mulai tahun 2019 menyediakan momentum dan baik untuk dijadikan alasan untuk melakukan konsolidasi kebijakan sistem pemilu Indonesia di masa depan. Konsolidasi

²⁶ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, (Penerbit Expose, Jakarta, 2015), hlm. 60.

kebijakan itu perlu diarahkan untuk maksud konsolidasi ke sistem demokrasi Pancasila yang lebih efisien dan efektif dalam menciptakan sistem pemerintahan yang kuat, efektif, tetapi akuntabel dan berintegritas. Secara lebih khusus, konsolidasi sistem pemilihan umum itu akan turut mempengaruhi sistem demokrasi Indonesia yang lebih sehat dan kredibel di masa depan, yang tidak hanya bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi dan *'rule of law'*, tetapi juga berintegritas karena disadarkan atas prinsip-prinsip *'rule of ethics'* yang efektif dan standar-standar *'rule of electoral ethics'*. Oleh karena itu, integritas pemilu menuntut kesadaran semua pihak untuk tunduk kepada prinsip hukum dan etika secara sekaligus. Sudah tentu, untuk memulainya, kita harus mendahulukan integritas penyelenggara pemilu untuk menghasilkan kualitas demokrasi yang lebih baik. Selain itu, MK sebagai pengawal konstitusi dan demokrasi, juga ikut menentukan maju mundur perkembangan demokrasi di Indonesia.

Terkait Pemilu serentak ini, pada tanggal 26 Februari 2020, MK telah menetapkan dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, yang antara lain menegaskan, bahwa setelah menelusuri kembali original intent perihal pemilihan umum serentak; keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial; dan menelusuri makna pemilihan umum serentak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilihan umum yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:²⁷ (i) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD; (ii) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota; (iii) Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota; (iv) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota; (v) Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota; dan (vi) Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Lebih lanjut menurut Mahkamah bahwa dengan tersedianya berbagai kemungkinan pelaksanaan pemilihan umum serentak sebagaimana

²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, tanggal 26 Februari 2020, hlm. 323-324.

dikemukakan di atas, penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya. Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (i) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (ii) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; (iii) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (iv) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (v) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum

Berdasarkan pendapat Mahkamah tersebut di atas, pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal sebagaimana disebutkan di atas, sepanjang mengenai pilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang atau kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan-pilihan model tersebut, maka terhadap pendapat Mahkamah tersebut bila dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU 10/2016), khususnya pada Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan *Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. (2) Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional*, maka yang menjadi permasalahan atau bahkan perdebatan kemudian adalah terkait dengan wacana atau proyeksi akan dibentuknya peradilan khusus/badan peradilan khusus yang akan menangani perkara-perkara perselisihan hasil Pemilihan sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional tahun 2024/2027, tentu membutuhkan adanya undang-undang khusus yang mengatur mengenai peradilan khusus/badan peradilan khusus yang tugas, fungsi dan wewenang kekuasaan kehakiman sehingga perlu diatur dengan undang-undang²⁸. Hal ini tentu menjadi permasalahan yang perlu ditangani secara cepat oleh Pemerintah dan DPR, manakalah Pemilu serentak nasional yang akan dilaksanakan pada tahun 2024,

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*. Ps. 24 ayat (3)

sehingga mempertegas kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang konstitusional antara Mahkamah Konstitusi dan Badan Peradilan Khusus yang akan menangani sengketa-sengketa Pemilu pada tahun 2024.

Mengenai Badan Peradilan Khusus ini, maka dalam Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 menentukan bahwa:

“Pengadilan Khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur dalam undang-undang”.

Lebih lanjut Pasal 27 ayat (1) UU No. 48/2009 menentukan bahwa:

“Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25”.

UU No. 48/2009 memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk badan peradilan khusus, termasuk badan peradilan khusus yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung. Badan peradilan khusus penyelesaian sengketa Pilkada tersebut harus dibentuk di bawah 4 (empat) badan peradilan yang ada. Oleh karena itu, badan peradilan khusus yang ditentukan dalam Pasal 157 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebaiknya dibentuk di bawah peradilan tata usaha negara, mengingat sengketa hasil Pilkada langsung merupakan sengketa administratif yang menilai keabsahan keputusan penyelenggara Pilkada langsung terkait hasil Pilkada langsung. Kalau Badan Peradilan Khusus bisa dibentuk, tentu saja diantaranya dengan belajar pada paradigma dan sistem penyelesaian perselisihan pilkada langsung yang pernah ditangani MK, maka barangkali hal ini akan menjadi solusi terbaik untuk “mengurangi” beban Mahkamah Konstitusi, yang idelitasnya terfokus pada penanganan problem konstitusional yang menjadi kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi (Pasal 23 C ayat (1) dan (2) UUD 1945. Namun, jika Mahkamah Konstitusi tetap diberikan kewenangan konstitusional untuk menyelesaikan sengketa hasil Pilkada langsung, maka seharusnya terlebih dahulu dilakukan perubahan atas ketentuan Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Artinya terminologi Pilkada harus terlebih dahulu disamakan dengan terminologi Pemilu. Namun demikian, perubahan tersebut sebaiknya dilakukan melalui tata cara perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 (formale amendement). Mahkamah Konstitusi tetap mempunyai kekhususan untuk diajukan sebagai lembaga penyelesai sengketa (perselisihan) pilkada langsung, meskipun bersifat sementara, karena Mahkamah Konstitusi sudah berpengalaman dalam menanganinya. Aspek kekuatan akademisi dan praktisi yang menjadi latarbelakang hakim Mahkamah Konstitusi dan proses peradilan

cepat yang selama ini bisa diimplementasikan Mahkamah Konstitusi, dapat dijadikan jaminan untuk menangani penyelesaian sengketa pilkada langsung, apalagi pilkada kali ini akan dilaksanakan secara serentak, sehingga membutuhkan hakim-hakim kapatibel untuk menanganinya.

V. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

Pertama, bahwa walaupun telah diamanatkan dalam Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 yang menegaskan bahwa perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus. Dan Badan peradilan khusus yang dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional. Namun, Mahkamah Konstitusi masih tetap memiliki kewenangan konstitusional dalam penanganan Sengketa Pemilu sampai dengan pelaksanaan Pemilu Serentak Nasional 2024 atau sampai dengan dilakukannya amandemen (perubahan) terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sepanjang mengenai Perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kedua, bahwa pengalihan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam penanganan perkara perselisihan hasil Pemilu pada Pemilu Serentak Nasional tahun 2024 tidak dapat secara serta merta dilaksanakan oleh Badan Peradilan Khusus sesuai amanat Pasal 156 dan Pasal 157 UU No. 10 Tahun 2016. Hal ini mengingat sampai dengan saat ini belum dilakukan amandemen terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 sehingga MK masih tetap memiliki kewenangan konstitusional dalam penanganan sengketa Pemilu sampai dengan terbentuknya Badan Peradilan Khusus Pemilu yang diatur dengan undang-undang tersendiri yang mengatur lebih lanjut mengenai kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang Badan Peradilan Khusus yang memeriksa, mengadili dan memutus perselisihan hasil Pemilu yang kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang.

Daftar Pustaka

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi ,Jakarta Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1999.
- A. Mukhie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere, *Legislation Drafting for Democratie Social Change, A Manual for Drafter*,London: Kluwer Law International, 2001.
- Bede Harris, 2000, *Essensial Constitutional Law*, Cavendish Publishing, Sydney-London.
- Barry M. Hager, *The Rule of Law. A Lexicon for Policy Makers*, the Mansfield Center for Pacific Affairs, 2000.

- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy, Theory and Practice in Europe and America*, Revised Edition, Ginn and Company: Boston-New York-Chicago-Atlanta-Dallas-Palo Alto-London-Toronto, 1950.
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Penerbit Mizam Pustaka, Cetakan Pertama, Bandung, 2007.
- George Nolte (Ed), *European and US Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge-New York-Melbourne-Madrid-Cape Town-Singapore-Sao Paolo.
- George P. Fletcher, *Basic of Legal Thought*, Oxford University Press.
- Hans Kelsen, *Introduction to the Problem of Legal Theory*, Translated By Bonnie Litschewski and Stanley Poulsen, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- , *General Theory of Law and States*, Translated By Andres Wedberg, New York: Russel & Russel, 1973.
- Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010.
- I.D.G. Palguna, *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, Konpres, 2018.
- Jeremy Bentham, *Teori Perundang-undangan, Prinsip-Prinsip Hukum Perdata dan Hukum Pidana, (The Theory of Legislation)*. Diterjemahkan oleh Nurhadi, MA, Bandung: Nusamedia, 2010.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007.
- , "Keniscayaan Reformasi Hukum: Upaya Menjaga Jati Diri dan Martabat Bangsa", Makalah dalam Konvensi Kampus VI dan Temu Tahunan XII Forum Rektor Indonesia (FRI) di Universitas Tanjung Pontianak, 9 Januari 2010.
- Maria Farida Indarti S, sebagaimana ditulis Imam Prihadiyoko, "Sosok dan Pemikiran, Pengamburan Uang Negara Menggalaukan", Kompas, 14 April, 2007.
- Michael Rosenfield, "Constitutional Adjudication in Europe and the United State: paradoxes and contrasts"
- Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Penerbit Expose, Jakarta, 2015.
- Tim Penyusun Buku *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi (Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009)*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2008.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Cetakan Pertama, Gajah Mada University Press: Yogyakarta, 2005.
- VCRAC Crabe, *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited, 1994.

Peraturan

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia, *Undang-undang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 tahun 2003. LN No. 98 Tahun 2003. TLN. No. 4316.

Internet

Jimly Asshiddiqie, "Hiper Regulasi melahirkan Alienasi Hukum", <http://www.jumly.com/kegiatan?page=2>, diakses 21 April 2021..

URGENSI PENEGAKAN ETIKA DPR: SUATU ENIGMA

Zico Leonard Djagardo Simanjuntak dan Qurrata Ayuni

Abstrak

Membahas mengenai permasalahan dalam mekanisme penegakkan etika Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia periode 2014-2019. Pokok permasalahan yang dibahas adalah mengenai mekanisme penegakkan etika di Dewan Perwakilan Rakyat melalui Mahkamah Kehormatan Dewan yang masih memiliki banyak kekurangan. Penelitian ini merupakan penelitian studi kepustakaan dan apabila dilihat dari sifatnya menggunakan analisis data sekunder dimana penelitian ini membahas objek penelitian dari sudut pandang hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian ini adalah bahwa mekanisme penegakkan etika Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat memiliki banyak kekurangan dalam hal perlu adanya perbaikan akan tata beracara Mahkamah Kehormatan Dewan, perlu mencontoh ketentuan tata tertib Amerika Serikat yang memisahkan antara kode etik dengan kode perilaku serta memasukan unsur masyarakat ke dalam keanggotaan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam kasus pelanggaran ringan hingga pelanggaran berat yang tetap.

Kata Kunci: Etika, Dewan Perwakilan Rakyat, Kode Etik, Kode Perilaku, Mekanisme Penegakkan Etika.

Abstract

This journal discusses the problems in the mechanism of ethical enforcement of the House of Representatives in Indonesia for the period 2014-2019. The main issue discussed is regarding the mechanism of ethics enforcement in the House of Representatives through the House's Council of Honor which still has many shortcomings. This research is a literature study and using secondary data analysis where this research discusses the object of research from the viewpoint of law and the provisions of the applicable legislation. The results of this study are that the ethics enforcement mechanism of the House of Representatives has many shortcomings in terms of the need for improvement in the procedural law, the necessity to emulate the provisions of the United States code of conduct that separates the code of ethics from the code of conduct, and includes elements of society in the membership of the Court Honorary Council for minor violations to serious violations

Keywords: Ethic, Code Of Conduct, Code Of Ethic, House Of Representatives, Mechanism of Ethical Enforcement.

I. PENDAHULUAN

Etika merupakan salah satu cabang filsafat yang pokok. Etika disebut juga sebagai filsafat moral.¹ Etika sebagai cabang filsafat yang mendasarkan pertimbangan dalam menilai baik buruk dalam kehidupan manusia. Moral dan etika memiliki perbedaan, dimana moral merupakan sistem nilai baik dan buruk. sedangkan etika merupakan proses pengkajian secara mendalam mengenai sistem nilai yang ada. Dengan demikian, etika merupakan ilmu cabang filsafat yang membahas sistem nilai yaitu moral yang sedang berlaku.²

Filsafat sebagai *mother of science* dalam bidang keilmuan ataupun kehidupan manusia filsafat berperan untuk mengajak manusia dalam bersikap arif, berwawasan luas, dan mampu menyelesaikan masalah-masalah tersebut

¹ Paul Edwards, *Encyclopedia of Philosophy*, (New York: Macmillan, 1967), hlm 81.

² Sri Rahayu, "Filsafat, Etika, dan Ilmu: Upaya Memahami Hakikat Ilmu dalam Konteks Keindonesiaan", *Jurnal Humanika*, Volume 17, Nomor 1, (2013), hlm 2.

dengan mengidentifikasi setiap masalah yang muncul agar kemudian jawaban-jawaban didapatkan dengan mudah.³ Kaelan mengemukakan, bahwa filsafat dapat didefinisikan sebagai jenis ilmu pengetahuan, konsep, teori, sistem aliran yang tidak lain dan tidak bukan hasil dari proses berfilsafat, sehingga filsafat sebagai proses pemecahan masalah dengan metode filsafat tertentu.⁴

Abad ke 5 SM merupakan masa penting dimana upaya membantah kebenaran mitos dilakukan dengan menggunakan akal⁵. Pada jaman ini akal dijadikan sebagai sarana dan sumber kebenaran, sehingga filsafat pun berkembang pada masa ini. Filsafat melahirkan cabang ilmu yang berkembang menjadi ranting ilmu, sampai pada sub-ranting ilmu.⁶ Lebih spesifik filsafat telah berkembang menjadi ilmu-ilmu khusus yang masih terus berkembang. Cabang-cabang filsafat yang pokok antara lain adalah ontology, epistemology, metodologi, logika, estetika, dan etika.⁷

Immanuel Kant adalah salah seorang filsuf yang fokus berbicara permasalahan etika dalam kehidupan masyarakat.⁸ Kant berpandangan bahwa etika adalah salah satu aspek yang memberikan diferensiasi jelas antara manusia dengan makhluk lainnya karena etika yang memberikan hakikat kemanusiaan pada manusia sehingga terciptalah perkembangan peradaban dunia sebagai output ilmu pengetahuan.⁹ Ilmu pengetahuan berdampak pada berkembangnya akal manusia. yang mampu memberikan manusia kemakmuran dan kebahagiaan.¹⁰ Pandangan ini di dukung oleh Francis Bacon seorang Empirisme dari Inggris yang memberikan pepatah "*knowledge is power*".¹¹ Titik inilah yang menjadikan manusia luput dari etika dan menjadikan akal sebagai alat kekuasaan. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa hidup bukan hanya mempersoalkan hal yang benar dan salah, namun lebih dari itu tujuan manusia dalam kehidupan adalah untuk mendapatkan kehidupan yang baik (*the good life*).¹² Sehingga manusia berakal tanpa beretika akan menjauhkan manusia dari hakikat kemanusiaan.

³ M Ied Al Munir, *Filsafat Sebagai Perisai dalam Menghadapi: Dekandensi Moral dalam Filsafat, Etika, dan Kearifan Lokal untuk Konstruksi Moral Kebangsaan*, (Geneva: Globaethics.net, 2013), hlm 45.

⁴ Kaelan, *Pancasila Yuridis Kenegaraan*, (Yogtakarta: Liberty, 1987), hlm 6.

⁵ Giovanni Reale, *The Systems of the Hellenistic Age: History of Ancient Philosophy* (Suny Series in Philosophy) edited and translated from Italian by John R. Catan, Albany, (New York: New York University Press, 1985), hlm 32.

⁶ Sri Rahayu, *Op.cit.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Norman L. Geisler, *Paul K. Hoffman, The Agnosticism of Immanuel Kant*, (2006), hlm. 45.

⁹ Immanuel Kant, *Observations on the Feeling of the Beautiful and Sublime* diterjemahkan oleh John T. Goldthwait, (California: University of California Press, 1961), hlm 146.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang Rule of Law and Rule of Ethic dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 42.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Sebagaimana Bacon dan Jimly jelaskan bahwa etika merupakan cabang filsafat pokok yang berbicara tentang penilaian baik buruk dan benar salah dengan tujuan mencapai kehidupan yang baik. Pendekatan etika yang menyoalkan baik buruk dan benar salah memberikan kecenderungan positivisasi etika sebagai standar rumusan tentang nilai etik dan perilaku. Kemudian positivisasi sistem dilembagakan secara kongkret dalam dunia praktik. Pelembagaan sistem etik dikategorikan sebagai bentuk pelembagaan norma pada umumnya.¹³ Pelembagaan etika memberikan implikasi berubahnya paradigma masyarakat yang berkembang dan menjadikan etika (dalam pengertian benar dan salah) layaknya norma hukum. Pemahaman ini yang kemudian berdampak pada paradigma pelanggaran pada hukum merupakan pelanggaran pula pada etika. Namun, pelanggaran pada etika belum tentu bentuk pelanggaran hukum. *Law floats in a sea of ethics* artinya hukum seperti mengapung diatas samudra etika.¹⁴ Jimly menyatakan bahwa hukum tidak akan tegak jika air di samudra tidak mengalir dan berfungsi dengan baik.¹⁵ Mengharapkan hukum yang tegak harus pula dilakukan dengan menegakan etika masyarakat. Membangun masyarakat yang memiliki etika yang baik tidak harus dilakukan kepada seluruh lapisan masyarakat. Bukan hanya masyarakat sipil namun juga pemegang kekuasaan.

Konstitusi Indonesia menyatakan dengan tegas bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁶ Kedaulatan rakyat ini kemudian ditunjukkan dengan dilaksanakannya pemilihan umum untuk menempatkan wakil rakyat sebagai wajah aktualisasi kedaulatan rakyat yang di Indonesia dinamakan sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia berada dalam institusi Dewan Perwakilan Rakyat yang kemudian disingkat DPR. DPR memiliki fungsi yang diberikan langsung oleh konstitusi, fungsi pengawasan, anggaran, dan legislasi.¹⁷ DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan negara harus berjalan efektif dan berwibawa.¹⁸ Sehingga, menurut Franz, DPR diharuskan beranggotakan warga negara yang memiliki martabat dan tingkah laku yang patut dihormati, hal ini dilandaskan pada pemahaman kedaulatan rakyat bahwa lembaga perwakilan rakyat adalah panutan dan contoh bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁹

Melembagakan etika sebagai norma hukum merupakan bentuk positivisasi etika. DPR telah melakukan positivisasi tersebut, hal ini terlihat ketika hadirnya kode etik dalam aturan internal sebagai lembaga perwakilan rakyat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPR dilengkapi alat kelengkapan Dewan salah

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pasal 1 Ayat 2 UUD NRI 1945.

¹⁷ Pasal 20A UUD NRI 1945.

¹⁸ Franz Magnis Suseno, "Menggagas Peradilan etik di Indonesia," *Bunga Rampai Komisi Yudisial*, (2015), hlm. 53.

¹⁹ *Ibid.*

satunya adalah Mahkamah Kehormatan Dewan yang selanjutnya disingkat MKD.

MKD merupakan alat kelengkapan dewan (AKD) yang berfungsi untuk menegakan kode etik DPR.²⁰ Kode etik DPR merupakan sekumpulan norma atau aturan sebagai satu kesatuan landasan etik, perilaku, dan ucapan yang mewajibkan, melarang, dan/atau tidak patut dilakukan oleh anggota DPR.²¹ Komposisi anggota MKD terdiri dari 16 orang yang merupakan perwakilan fraksi di DPR. Pimpinan MKD adalah satu kesatuan kolektif dan kolegial yang terdiri dari satu orang ketua dan tiga orang wakil ketua yang dipilih oleh anggota MKD.²²

Penulis menilai bahwa permasalahan yang timbul berkaitan eksistensi MKD dalam menegakan etika anggota DPR menjadi perhatian dalam berbagai aspek, diantaranya komposisi MKD sebagai penegak pelanggaran etika bagi anggota DPR yang berasal dari kalangan anggota DPR itu sendiri. Anggota yang berasal dari internal ini tentu membuka celah penyimpangan dalam penegakan pelanggaran etika. Bentuk penyimpangan yang dapat terjadi bisa bersifat menopang sesama anggota DPR (ketika memiliki persamaan pandangan dan partai politik) atau bahkan menjatuhkan sesama anggota DPR (ketika memiliki perbedaan pandangan dan partai politik). Akibatnya, bukannya bertindak sebagai lembaga penegakkan etika yang melindungi harkat dan martabat anggota dewan, justru lembaga ini menjadi pelindung atau pemecah anggota dewan atas segala pelanggaran etika yang diadili di muka MKD.²³ Bukan hanya soal komposisi MKD, kasus-kasus pelanggaran etika anggota DPR yang pernah menjadi pembahasan panas dan menimbulkan polemik di masyarakat salah satunya adalah kasus pelanggaran etika yang dilakukan oleh ketua DPR, Setya Novanto.

Setya Novanto dianggap telah melanggar etika sebagai anggota DPR karena terjerat dalam kasus "Papa minta Saham" terkait dengan saham PT Freeport.²⁴ Setya Novanto kemudian disidang dalam suatu peradilan etik yang diselenggarakan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dan berujung pada pengunduran dirinya dari jabatan ketua DPR. Pelanggaran etika tersebut seakan-akan hanya menjadi angin lalu saja karena beberapa saat setelahnya, Novanto menduduki kembali jabatan ketua DPR tersebut.²⁵

Kasus lainnya adalah pelaporan beberapa anggota DPR atas tuduhan pelanggaran etik ke Mahkamah Kehormatan Dewan. Salah satu Anggota DPR

²⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹ Muchtar Pakpahan, *DPR-RI Semasa Orde Baru*, (Jakarta: Sinar Pustaka Harapan, 2013), hlm 66.

²² Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018, hlm. 19.

²⁴ Ika Dania Kardi, Setya Novanto 'Papa Minta Saham' hingga Tersangka e-KTP, diakses di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170714142227-12-227928/setya-novanto-papa-minta-saham-hingga-tersangka-e-ktp> diakses pada tanggal 18 Desember 2019 pukul 08.00 WIB

²⁵ *Ibid.*

yang dilaporkan adalah Fadli Zon yang kicauannya dianggap telah mencemarkan nama baik, memecah belah persatuan bangsa, serta menebarkan kebencian. Pelaporan kasus ini kandas di Mahkamah Kehormatan Dewan. Fadli Zon dan anggota DPR lainnya tidak pernah disidang secara etik.²⁶

Kasus pelanggaran etika yang tidak ditegakan diatas menimbulkan banyak pertanyaan pada penulis. MKD telah berdiri sejak lama namun penegakan etika untuk mewujudkan DPR sebagai lembaga yang beretika MKD tidak memiliki indikator yang jelas dan komposisi yang memenuhi kepastian hukum. Penegakkan etika saat ini didasarkan pada subjektifitas anggota dewan (yang menjadi anggota MKD) sebagai pengadil pelanggaran etika tersebut. Hal ini tentu berujung pada ketidakpastian pengadilan pelanggaran etika.

Sebelumnya telah ada kajian ilmiah terkait kode etik lembaga perwakilan namun kajian tersebut belum mampu membahas komperhensif akan etika suatu lembaga perwakilan rakyat oleh karena dianggap abstraknya pembahasan akan konsep etika itu sendiri. Padahal, etika daripada suatu lembaga perwakilan rakyat sebenarnya tidaklah seabstrak itu dan memiliki ciri khas tersendiri karena lembaga perwakilan rakyat merupakan representasi rakyat dan standar etikanya haruslah juga mencerminkan standar etika yang ada di dalam masyarakat.

Beranjak dari fakta-fakta yang demikian, maka sangatlah terdapat suatu kebutuhan yang mendesak akan pembahasan mengenai standar (materiil) etika dan mekanisme penegakkan (formiil) etika daripada lembaga perwakilan rakyat. Dengan melandaskan pada latar belakang tersebut, skripsi ini dibuat untuk membahas mengenai mekanisme penegakan etika Dewan Perwakilan Rakyat.

II. MATERI DAN METODE

Jurnal ini akan membahas mengenai konsep dasar mengenai etika, dan perkembangan penegakan pelanggaran etika DPR 2014-2019. Jurnal ini pada hakekatnya merupakan suatu penulisan di bidang hukum. Untuk mencapai tujuan penulisan maka dilakukan cara analisa data sekunder yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, dan sebagainya. Analisa data sekunder bertujuan untuk mendapatkan gambaran umum tentang permasalahan yang akan diteliti. Pada penulisan ini, alat pengumpul datanya adalah dengan studi dokumen. Selain itu, penulis juga sudah berusaha menambah informasi atas skripsinya dengan cara memintakan data sekunder ke Dewan Perwakilan Rakyat berupa laporan yang masuk ke Mahkamah Kehormatan Dewan. Namun, permintaan penulis ditolak oleh karena alasan kerahasiaan sehingga Penulis tidak berhasil mendapatkan data tersebut.

²⁶ *Dhemas Reviyanto*, Fadli Zon Mangkir di Sidang Ketiga MKD, Ini Sebabnya, <https://nasional.tempo.co/read/710865/fadli-zon-mangkir-di-sidang-ketiga-mkd-ini-sebabnya/full&view=ok> diakses pada tanggal 18 Desember 2019 pukul 08.15 WIB.

Jurnal ini merupakan penulisan kepustakaan, karena metode tersebut sesuai dengan obyek yang dibahas. Data sekunder diperoleh dengan cara studi dokumen terutama buku-buku, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan skripsi ini. Pengumpulan data sekunder juga dilakukan dengan cara mengumpulkan artikel-artikel dari internet dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan etika lembaga perwakilan rakyat.

Berkaitan dengan data sekunder yang digunakan, bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini meliputi bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan seperti UUD NRI 1945, UU MD3, dan lainnya. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam skripsi ini meliputi buku, artikel ilmiah yang ditulis oleh para ahli hukum, skripsi, tesis, serta makalah terkait. Bahan hukum tersier yang digunakan antara lain kamus.

Tipologi penulisan yang digunakan dalam pembuatan skripsi ini apabila dilihat dari sifatnya termasuk dalam tipe penulisan deskriptif-analitis karena menggambarkan suatu keadaan tertentu dan menganalisisnya.²⁷ Sedangkan bila dilihat dari sudut bentuknya, skripsi ini adalah penulisan preskriptif, yaitu untuk memberikan jalan keluar atau saran untuk mengevaluasi permasalahan.²⁸ Selanjutnya bila dilihat dari sudut tujuannya, penulisan ini termasuk problem finding sekaligus juga problem solution karena penulisan ini bertujuan untuk menemukan permasalahan juga berusaha untuk memberikan jalan keluar atau saran atas kasus yang terjadi.²⁹

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebagaimana dikatakan Aristoteles, etika sebagai *ethos* yakni kualitas suatu cara berpikir, bertindak, dan bertingkah laku yang memberikan ciri khas pada kelompok tertentu sehingga erat kaitannya dengan tata cara dan kebiasaan (*manner* dan *custom*) yang melekat pada diri manusia.³⁰ Hal ini yang menjadi dasar pandangan Bertens yang menjelaskan bahwa etika berasal dari bahasa Yunani Kuno, yakni *ethos* sebagai frasa bentuk jamak yang artinya adat kebiasaan³¹. Adat kebiasaan hidup yang baik, tata cara hidup yang baik, baik pada diri seseorang, maupun pada masyarakat. Kebiasaan hidup yang kemudian di wariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.³² Kebiasaan hidup diakui dalam satu kaidah, aturan, dan norma yang dipahami. Tidak hanya berhenti untuk dipahami namun disebarluaskan secara lisan dalam masyarakat.³³ Kaidah, aturan, dan norma merupakan ajaran yang bersifat memerintah dan

²⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2005, hlm. 10

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Poespoprodjo, *Filsafat Moral Kesusilaan Teori dan Praktek*, (Bandung: Pustaka Grafika, 1999), hlm. 18.

³¹ Lorens bagus, *Kamus Filsafat*, Jakarta: (PT Gramedia Pustaka, 2000), hlm 200.

³² Hasbullah Bakry, *Sistematika Filsafat*, (Jakarta: Wijaya, 1978), hlm. 9.

³³ *Ibid.*

melarang berkaitan pada baik perilaku manusia yang harus dipatuhi dan buruknya perilaku manusia yang harus dihindari.³⁴

Immanuel Kant sebagai seorang filsuf yang fokus berbicara permasalahan etika dalam kehidupan masyarakat berpandangan bahwa etika adalah salah satu aspek yang memberikan diferensiasi jelas antara manusia dengan makhluk lainnya karena etika yang memberikan hakikat kemanusiaan pada manusia sehingga terciptalah perkembangan peradaban dunia sebagai output ilmu pengetahuan.³⁵ Ilmu pengetahuan berdampak pada berkembangnya akal manusia. yang mampu memberikan manusia kemakmuran dan kebahagiaan.³⁶ Pandangan ini di dukung oleh Francis Bacon seorang Empirisme dari Inggris yang memberikan pepatah "*knowledge is power*".³⁷ Titik inilah yang menjadikan manusia luput dari etika dan menjadikan akal sebagai alat kekuasaan. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa hidup bukan hanya mempersoalkan hal yang benar dan salah, namun lebih dari itu tujuan manusia dalam kehidupan adalah untuk mendapatkan kehidupan yang baik (*the good life*).³⁸ Sehingga manusia berakal tanpa beretika akan menjauhkan manusia dari hakikat kemanusiaan.

Sebegitu penting etika, hingga lembaga negara di Indonesia telah mengakui keberadaan etika dengan menghadirkan lembaga etik secara internal maupun eksternal dimana ideologi etika dalam politik dapat mudah dibentuk.³⁹ DPR dengan mudah dapat menghadirkan etika politik yang bertujuan untuk merawat dan mengantarkan demokrasi substansial di lembaga perwakilan melalui kode etik yang dimaksudkan harus diketahui oleh anggota lembaga perwakilan yang mencerminkan nilai-nilai kelompok, mendukung nilai-nilai individu, fokus pada perilaku yang sesuai dan responsif terhadap kondisi sehari-hari⁴⁰. Lembaga perwakilan merupakan unsur fundamental dalam sistem pemerintahan demokrasi yang mana ruhnya adalah warga negara harus terlibat dalam proses pembuatan kebijakan politik melalui lembaga perwakilan.⁴¹ Lembaga perwakilan rakyat merupakan wadah yang terlembaga dan bertugas untuk merepresentasikan aspirasi rakyat melalui tugas dan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk elit politik.

Unsur etika saling berkaitan dengan norma hukum, sehingga ketika Tata Tertib sebagai etika yang menjelma menjadi norma hukum dilanggar maka

³⁴ Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, (Jakarta: Kompas, 2002), hlm 2.

³⁵ Immanuel Kant, *Observations on the Feeling of the Beautiful and Sublime* diterjemahkan oleh John T. Goldthwait, (California: University of California Press, 1961), hlm 146.

³⁶ Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang Rule of Law and Rule of Ethic dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 42.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ M.Tahir Azhary, *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 26.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Dahlan Thaib, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1994), hlm. 1.

Anggota DPR secara langsung melanggar norma hukum.⁴² Berbicara mengenai etika, Jimly menyatakan bahwa terdapat dua syarat seorang pemimpin dalam menjaga etika institusinya, *pertama*, kepemimpinan diharapkan menjadi penggerak yang efektif untuk tindakan-tindakan hukum yang pasti; *kedua*, kepemimpinan diharapkan menjadi tauladan bagi lingkungan yang dipimpinnya.⁴³ Dalam tulisan ini, penulis akan mendasarkan analisis dari perspektif etika politik anggota DPR. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat DPR RI menggunakan Tata Tertib sebagai pedoman etika yang harus ditaati bagi Anggota DPR. DPR sebagai institusi perwakilan harus mampu membangun konsensus dengan menentukan nilai dasar beretika di dalam internal lembaga. Berdasarkan hal ini, penegakan etika anggota DPR menjadi urgensi sebagai proses dalam menegakkan landasan etik melalui peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan oleh Anggota DPR RI.⁴⁴

Penulis telah melakukan penelaahan mengenai pelanggaran etika yang dilakukan oleh Anggota DPR RI pada periode 2014-2019 dengan cara meminta data kepada Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) Dewan Perwakilan Rakyat akan perkara yang masuk ke MKD, baik yang kandas hanya pada pengaduan maupun yang diputus. Namun, permohonan data penulis tersebut ditolak dengan alasan kerahasiaan dan untuk menjaga martabat serta kewibawaan anggota dewan. Akibatnya, Penulis hanya bisa melakukan penelusuran perkara di MKD yang memang dipublikasikan dan dapat diakses oleh umum, dimana hanya terdapat perkara yang mana pihak yang diperkarakan merupakan orang yang sama yakni perkara Setya Novanto. Oleh karena itu, penulis akan membahas mengenai pelanggaran etika yang dilakukan oleh Setya Novanto.

A. Pelanggaran Etika Kasus Setya Novanto

Setya Novanto yang selanjutnya disebut Setnov kini telah berada dijeruji besi karena kasus korupsi E-KTP yang menjeratnya.⁴⁵ Dalam pantauan penulis, Setya Novanto beberapa kali diperkarakan ke MKD karena melanggar etika. Penulis hendak menjabarkan kronologis kejadian terjadi ketika proses penegakan etika terhadap Setnov yang tidak transparan semasa Setya Novanto belum dinyatakan sebagai tersangka korupsi.

H. Setya Novanto, S.E. lahir di Bandung, 12 November tahun 1954. Setnov merupakan warga negara Republik Indonesia dan profesi sebagai Pengusaha dan Setnov merupakan sosok Ketua DPR RI periode 2014 – 2019 yang sebelumnya telah menjabat sebagai anggota DPR RI periode 1999-2004,

⁴² Jan Rimmelink, *Hukum Pidana*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 26.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Membangun Sistem Hukum Nasional yang Berwibawa*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 17.

⁴⁴ Nur Habibi, *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Jurnal Cita Hukum, Volume 1 Nomor 1, (2010), hlm 13

⁴⁵ Kasus E-KTP: Setya Novanto Dituntut 16 Tahun Penjara, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-43579739> diakses pada November 2019.

2004-2009, 2009-2014 daerah pemilihan Nusa Tenggara Timur Dua dari Partai Golkar. Setnov memegang jabatan Ketua Fraksi Partai Golkar 2009-2014.

Setnov tercatat terlibat dalam kasus salah satu hakim Mahkamah Konstitusi Akil Mochtar. Setnov diperiksa sebagai saksi dalam kasus dugaan suap, gratifikasi, dan pencucian uang terkait sengketa pemilihan kepala daerah yang bergulir di Mahkamah Konstitusi. Kasus ini menjerat mantan Ketua MK, Akil Mochtar, yang juga mantan politikus Partai Golkar. Setya Novanto bersaksi dalam persidangan bersama dengan Sekretaris Jenderal Partai Golkar Idrus Marham. Dalam persidangan itu terungkap adanya pesan *BlackBerry* (BBM) antara Akil dan Ketua Dewan Pimpinan Daerah Partai Golkar Jawa Timur sekaligus Ketua Bidang Pemenangan Pemilu Jawa Zainuddin Amali. Pesan BBM tersebut berisi permintaan uang Rp. 10.000.000.000,- dari Akil kepada Zainuddin. Dana tersebut akan disiapkan oleh Setya Novanto dan Nirwan B. Sebelum kesepakatan tersebut terlaksana, penyidik KPK lebih dulu menangkap Akil Mochtar bersama dengan politisi Golkar lainnya. Saat dikonfirmasi mengenai pesan BBM ini dalam persidangan Setya Novanto membantah adanya permintaan uang dari Akil Mochtar. Setya Novanto pun mengakui bahwa hubungan Akil Mochtar dengan Golkar tidak baik karena banyak perkara sengketa pilkada di MK yang tidak dimenangi Golkar.⁴⁶

Kasus yang mencuat nama Setnov di tanah air kala itu adalah Kasus E-KTP, Setya Novanto terlibat dalam kasus dugaan korupsi proyek pengadaan paket penerapan kartu tanda penduduk elektronik (e-KTP) di Kementerian Dalam Negeri. Mantan Bendahara Umum Partai Demokrat Muhammad Nazaruddin menyebut Setya Novanto dan mantan Ketua Umum Partai Demokrat Anas Urbaningrum sebagai pengendali proyek e-KTP. Setya Novanto diduga membagi-bagi proyek e-KTP kepada sejumlah Anggota DPR yang tengah menjabat. Setya Novanto dikabarkan memanipulasi sejumlah anggaran perencanaan proyek e-KTP yang senilai Rp 5,9 triliun. Setya Novanto kembali menyatakan ia membantah terlibat dalam kasus e-KTP.⁴⁷

Kasus pelanggaran etika DPR yang mencuat pada periode 2014-2019 adalah kasus-kasus menyangkut Setya Novanto. Setya Novanto kini telah berada dijeruji besi karena kasus korupsi E-KTP yang menjeratnya. Namun, yang hendak penulis jabarkan disini adalah terkait kejanggalan-kejanggalan yang terjadi ketika proses penegakan etika terhadap Setya Novanto yang tidak transparan semasa Setya Novanto belum dinyatakan sebagai tersangka korupsi.

Pelanggaran etika yang dilakukan oleh Setya Novanto dan menggemparkan RI pada saat itu adalah hadirnya Setnov sebagai Ketua DPR dalam kampanye Donald Trump pada Pemilihan Umum Presiden Amerika Serikat tahun 2016. Agenda resmi Pimpinan DPR menghadiri kegiatan yang mempertemukan ketua-ketua Parlemen Se-dunia yang bertempat di New York.

⁴⁶ Adi Nugroho, Kasus Besar Melibatkan Setya Novanto, <https://www.boombastis.com/kasus-setya-novanto/51218>, diakses pada November 2019.

⁴⁷ Aktor Pelanggaran Kode Etik <http://kompasiana.com>, diakses pada November 2019.

Setnov berangkat bersama Wakil Ketua DPR Fadli Zon dan mengelak bahwa pertemuan yang dilakukan bersama Donald Trump untuk memperluas jaringan investasi di Indonesia. Sebagai Anggota DPR RI Setnov tidak memiliki tupoksi untuk melakukan tindakan membangun kerja sama investasi dengan negara lain sekalipun ia merupakan Ketua DPR RI. Hal tersebut membuat publik geram atas tindakan Setnov yang dianggap merendahkan wibawa DPR sebagai lembaga perwakilan.⁴⁸ Pelanggaran etika yang dilakukan oleh Setnov selanjutnya adalah Pencatutan Nama Presiden dan Wakil Presiden RI. Pencatutan dilakukan ketika kasus PT. Freeport Indonesia atau kasus yang dikenal dengan “Papa Minta Saham”. Setnov merupakan aktor dalam “Papa Minta Saham” yang dapat dibuktikan dalam proses hokum, namun hal tersebut tidak terjadi dalam proses sidang Mahkamah Kehormatan Dewan. Padahal, persidangan yang dilaksanakan oleh Mahkamah Kehormatan Dewan dilakukan secara terbuka. Sidang berlangsung dengan fakta bahwa banyak anggota sidang Mahkamah Kehormatan Dewan menyudutkan saksi dari kasus tersebut dan berada di pihak untuk membela Setnov.⁴⁹

Peradilan Kasus Setya Novanto dilaksanakan berdasarkan Peraturan Nomor 2 tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah DPR RI. Setnov dipanggil beberapa kali untuk menghadiri sidang, dan beberapa kali juga Setnov mangkir dari panggilan tersebut. Setnov mendapatkan sanksi teguran yang berarti kasus mengikuti kampanye Trump sebagai pelanggaran ringan, padahal Setnov tengah menjabat sebagai Ketua DPR RI. Permasalahan pencatutan nama Presiden, Setnov tidak mendapatkan putusan dari hasil persidangan Mahkamah Kehormatan Dewan. Setnov mengundurkan diri sebelum adanya putusan atas kasus pencatutan nama Presiden. Sidang yang dilakukan selama dua hari tidak menemukan kesepakatan diantara Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan untuk memvonis Setnov dan potensi untuk memberikan Setnov kembali pada jabatannya sebagai ketua DPR.⁵⁰ Sidang berjalan dengan penuh perdebatan, dimana Fraksi Gerindra dan Golkar mempermasalahkan kepentingan hukum yang mengadukan Setnov dan kemudian mempertanyakan alat-alat bukti yang diajukan. Hal ini memperlihatkan kecondongan untuk menyatakan hendak menutup sidang terhadap Setnov dan memindahkannya dalam sidang panel karena telah masuk dalam pelanggaran etika berat. Disisi lain terdapat anggota Mahkamah Kehormatan Dewan yang menyatakan bahwa pelanggaran Setnov adalah pelanggaran yang tergolong pelanggaran sedang.⁵¹

⁴⁸ Kasus Setya Novanto, <https://www.cnnindonesia.com/tag/kasus-setya-novanto> diakses pada November 2019.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Setya Novanto, Kasus Hukum, dan Kisahnya di Panggung Politik, <https://nasional.kompas.com/read/2017/12/24/06000031/setya-novanto-kasus-hukum-dan-kisahnya-di-panggung-politik?page=all> diakses November 2019

⁵¹ *Ibid.*

B. Permasalahan Penegakkan Pelanggaran Etika Setya Novanto

Berdasarkan Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan, ketika Mahkamah Kehormatan Dewan memberikan keputusan pelanggaran sedang, maka akan memberikan konsekuensi dicopot dari jabatan di pimpinan DPR. Sedangkan, apabila Setya Novanto dinyatakan melakukan pelanggaran berat maka ia akan diberhentikan sementara paling singkat tiga bulan paling minimal atau pemberhentian sebagai Anggota paling maksimal. Ketika pelanggaran etika masuk kategori berat, pembentukan panel akan dilakukan. Pembentukan panel ad-hoc dapat memberikan efek penyidikan yang lebih lama karena potensi intervensi yang dilakukan Mahkamah Kehormatan Dewan dalam pembentukan panel *ad-hoc* mungkin saja terjadi. Selain itu kedudukan panel adalah organ yang bertanggungjawab kepada Mahkamah Kehormatan Dewan, dimana ketika panel selesai menyelesaikan tugasnya putusan panel hanya bersifat rekomendasi dan keputusan yang final dan mengikat tetap berada di meja sidang paripurna.

Dalam kasus Donald Trump, Setya Novanto mendapatkan sanksi teguran yang bisa dikatakan kasus ringan dan mendapatkan kategori sanksi ringan. Dalam kasus P.T. Freeport Setya Novanto masih mendapatkan sanksi teguran atau diibaratkan sanksi ringan. Setya Novanto tidak mendapatkan keputusan peradilan yang pasti dari hasil persidangan MKD, dikarenakan lambatnya keputusan yang diambil. Tidak mendapatkan keputusan yang pasti dari MKD, itu semua terjadi karena Setya Novanto berhasil mengundurkan diri sebelum adanya putusan terhadap perkaranya.

C. Penyelesaian Permasalahan Penegakkan Pelanggaran Etika Setya Novanto

Banyaknya pelanggaran yang dilakukan wakil rakyat dalam konflik kepentingan membangkitkan keprihatinan mendalam agar tersedia sumber daya yang berperan mendidik dan melatih anggota DPR untuk menyesuaikan perilaku dengan standar etika. Kode etik berperan sebagai norma yang mencegah pelanggaran dan menciptakan etika politik pemerintahan yang ideal. Etika dalam praktik pemerintah memerlukan akuntabilitas dan transparansi untuk mengembalikan wibawa DPR di mata masyarakat. DPR merupakan wajah dari rakyat sebagai wujud kedaulatan rakyat sehingga merupakan keniscayaan bagi anggota DPR untuk memiliki kehormatan (*honorem*). Kondisi yang menuntut anggota parlemen berhadapan dengan berbagai kepentingan memberikan urgensi sistem perangkat yang mengatur perilaku anggota parlemen.

Pada hakikatnya, Lembaga Perwakilan Rakyat memiliki kehormatan (*honorem*) yang tidak otomatis berbasis pada etika namun juga merujuk pada rasa psikologis, seperti hasrat kuasa.⁵² Padahal, etika dalam perspektif Kantian

⁵² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 18/PUU-XVI/2018, hlm. 20.

justru didasarkan pada suatu sikap yang tak bersyarat, dalam arti setiap sikap etis itu tidak mengharapkan balasan apa-apa, baik itu dalam bentuk yang menyenangkan seperti pujian dari orang lain, atau dalam bentuk yang tak menyenangkan, seperti ancaman sanksi sehingga etika itu menuntut ke dalam diri tiap individu untuk senantiasa mengikuti kata hatinya yang rasional untuk bersikap moral.⁵³ Kant berpandangan bahwa dalam kehidupan etika adalah salah satu aspek yang memberikan diferensiasi jelas antara manusia dengan makhluk lainnya dan memberikan hakikat kemanusiaan pada manusia.⁵⁴ Hanya saja, etika tidak selalu ditentukan secara otonom oleh tiap individu oleh karena individu-individu tidak hidup secara isolatif karena semuanya terhubung satu sama lainnya di ruang-ruang publik yang harus juga diisi oleh etika.⁵⁵

Tentu saja, pandangan etika Kantian semacam itu hanya dapat dipahami dan dijalankan oleh individu-individu yang kukuh dalam pendirian etisnya, sementara etika menurut Habermas itu tidak melulu bekerja di ruang-ruang privat sifatnya sehingga mensyaratkan adanya suatu prosedur yang etis atau berbasis pada moralitas.⁵⁶ Oleh karena itu, kehormatan Lembaga perwakilan Rakyat (*honorem*) yang didasarkan pada hasrat kuasa ini justru malah bertentangan dengan hakekat etika itu sendiri.⁵⁷ Lebih lanjut, kehormatan yang bertentangan dengan etika ini akan membuat anggota DPR itu dengan hasrat kuasa yang binal, dengan hasrat kuasa yang barbar mengatakan, “Ini kehormatan.” padahal yang dia minta bukan kehormatan akan tetapi hanya kejayaannya sendiri.⁵⁸ Maka dari itu, pandangan mengenai konsep etika merupakan sesuatu yang abstrak, namun terwujud menjadi membedakan suatu bentuk konkrit yang berada dalam tataran implementatif melalui tindakan, perilaku dan tingkah laku manusia.⁵⁹

Tidak dapat dipungkiri bahwa DPR kini menjadi lembaga yang mendapat predikat ketidakpuasan masyarakat oleh karena tingkah laku anggota DPR yang menjadi sorotan publik.⁶⁰ Masyarakat semakin sensitif dan memperhatikan pelanggaran etika dalam tubuh DPR. Dalam upaya untuk mengurangi ketidakpuasan rakyat dan untuk mengembalikan kembali rasa kepercayaan warga negara terhadap kinerja DPR perlu memahami penerapan reformasi etika untuk melayani fungsi internal dan eksternal. Secara internal, penegakan etika dimaksudkan untuk meningkatkan standar etika dan kinerja

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 18/PUU-XVI/2018, hlm. 21.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Keterangan Ahli Pemohon di Mahkamah Konstitusi Perkara No. 18/PUU-XVI/2018, Jakarta, (Mei 2018).

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Emile Durkheim, *Profesional Ethics and Civic Morals*, (California: University of California, 1958), hlm. 30.

⁶⁰ Masyarakat Tidak Puas Kinerja DPR, <https://www.myedisi.com/palpos/20191014/116889/masyarakat-tidak-puas-kineja-dpr> diakses Januari 2020.

DPR. Secara eksternal, hal ini dimaksudkan untuk membangun dan mendapatkan kembali kepercayaan publik. Wibawa perwakilan rakyat yang telah diruntuhkan oleh berbagai kasus pelanggaran etika membutuhkan strategi untuk dibenahi. Strategi dapat dilakukan dari dalam dan luar DPR itu sendiri. Tuntutan eksternal dapat dilakukan dengan meminta komitmen DPR untuk menegakkan kode etik yang telah mereka bentuk secara inheren. Dorongan dari dalam yang dapat dilakukan secara inisiatif oleh DPR adalah mencegah agar tidak terjadinya pelanggaran anggota DPR dan memberikan sanksi atas kasus pelanggaran tanpa harus mengatasnamakan “solidaritas”.

Positivisasi etika sebagai standar rumusan tentang nilai etik dan perilaku yang dilembagakan secara kongkret dalam dunia praktik sebagai bentuk pelembagaan norma pada umumnya menjadi keharusan sebagai ruh demokrasi.⁶¹ Hal ini sejalan dengan pemikiran Bacon yang mengungkapkan bahwa etika berbicara tentang penilaian baik buruk dan benar salah dengan tujuan mencapai kehidupan yang baik, sehingga apabila kehidupan bernegara didasarkan pada etika maka akan tercapai kehidupan bernegara yang baik.⁶² Sebagaimana dikatakan Jimly, *Law floats in a sea of ethics* artinya hukum seperti mengapung diatas samudra etika dimana hukum tidak akan tegak jika air di samudra tidak mengalir dan berfungsi dengan baik.⁶³ Mengharapkan hukum yang tegak harus pula dilakukan dengan menegakan etika masyarakat. Membangun masyarakat yang memiliki etika yang baik tidak harus dilakukan kepada seluruh lapisan masyarakat. Bukan hanya masyarakat sipil namun juga pemegang kekuasaan.

Menurut Frans Magnis Suseno, DPR diharuskan beranggotakan warga negara yang memiliki martabat dan tingkah laku yang patut dihormati, hal ini dilandaskan pada pemahaman kedaulatan rakyat bahwa lembaga perwakilan rakyat adalah panutan dan contoh bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶⁴ Tidak ditegakkannya etika akan berbahaya sebab sebagaimana dikatakan Jimly, penegakkan etika yang tidak dilakukan dengan efektif seperti MKD di DPR, tidak memiliki kedudukan yang independen.⁶⁵ Para anggota MKD yang akan memeriksa para terduga pelanggar kode etik berasal dari lingkungan yang bersangkutan (anggota DPR juga), sehingga dalam praktiknya sering timbul kecenderungan untuk melindungi daripada menghukum para pelanggar.⁶⁶ Hal seperti ini tentu berujung pada dilindunginya anggota DPR dari kesalahannya,

⁶¹ Dahlan Thaib, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1994), hlm. 5.

⁶² Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm.1.

⁶³ Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi Perspektif Baru Tentang Rule of Law and Rule of Etich dan Constitutional Law and Constitutional Ethics*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 42.

⁶⁴ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hlm. 13.

⁶⁵ Jimly Asshidiqie, *Op cit.*

⁶⁶ *Ibid.*

padahal seharusnya ada penegakkan etika terhadap anggota DPR tersebut yang didasarkan pada prosedur yang etis atau berbasis pada moralitas untuk menjaga institusi dari ancaman kerusakan internal.⁶⁷

DPR dapat menetapkan undang-undang untuk membentuk sebuah badan yang berada di luar parlemen, dan independen dari legislatif untuk menyelesaikan kekhawatiran diatas. Badan seperti itu mengelola kode perilaku, mengawasi perilaku anggota legislatif dan membuat laporan kepada lembaga legislatif atau sebuah komisi yang diberi mandat untuk hal itu. Pelanggaran kode etik merupakan pelanggaran hukum. Jika membentuk organ di luar DPR dirasa sulit, DPR dapat memasukan unsur masyarakat ke dalam susunan MKD sebagai anggota MKD. Pembentukan MKD DPR-RI di Indonesia merupakan efek dari gagasan reformasi etik, rezim etik, kode etik dan kode perilaku pada sejumlah parlemen di dunia. Gagasan ini awalnya dikembangkan oleh sektor swasta (*private sector*). Reformasi etik mempunyai dua fungsi yaitu fungsi Internal dan eksternal, fungsi Internal, yakni untuk meningkatkan standar etik dan kinerja pejabat publik, sedangkan fungsi eksternalnya adalah untuk mendapatkan kembali kepercayaan masyarakat publik. Keterlibatan unsur non-DPR adalah sebagai lambang independensi dan keadilan, maka perlu adanya rumusan yang mengatur tentang perilaku anggota Dewan yang berasal dari luar anggota Dewan, sehingga akan diperoleh hasil yang jelas, tanpa ada muatan politik sedikitpun, hal inilah yang harus diperhatikan. Karena berkaitan dengan tugas dan fungsi MKD, sehingga apabila tidak melibatkan unsur dari luar tidak menutup kemungkinan anggota Dewan tidak dapat bekerja dengan proporsional untuk mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota Dewan lainnya dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPR-RI.

Keberadaan MKD DPR-RI banyak mendapat apresiasi dan menjadi preseden bagi perbaikan internal di DPR-RI, namun penilaian publik tetap mempertanyakan adanya indikasi tebang pilih di bawah justifikasi jenis pelanggaran, baik yang ringan, sedang, atau berat. Beberapa kasus pelanggaran kode etik sebelumnya, seperti pelesiran ke luar negeri tanpa hasil yang jelas, percaloan anggaran, serta ketidakpatuhan dalam pelaporan harta kekayaan pejabat negara, tentu saja tidak bisa dianggap remeh dan mengalami pembiaran tanpa sanksi yang tegas. Pemimpin dan Mahkamah Kehormatan DPR-RI harus memberikan perhatian yang serius atas sorotan publik ini karena indikasi tebang pilih dalam penjatuhan sanksi telah memunculkan beragam spekulasi. Secara politik, putusan yang demikian dapat dimaknai sebagai perbedaan perlakuan karena beda kedudukan, jabatan atau bahkan koneksi politik. Selain itu, eksistensi MKD yang merupakan suatu “Mahkamah” mendapat banyak pertanyaan dari berbagai pihak oleh karena penempatan MKD di DPR menunjukkan adanya kekuasaan yudisial dalam kekuasaan legislatif. Namun

⁶⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 16/PUU-XVI/2018, hlm. 203.

menurut Jimly, tidak ada permasalahan akan kedudukan MKD ini karena fungsi peradilan etik adalah untuk menegakkan keadilan dan kepercayaan publik.⁶⁸

Keaktifan MKD DPR-RI dalam menyikapi isu etis yang ada di DPR secara prosedural masih menjadi hambatan utama. MKD DPR-RI seharusnya sudah secara aktif menyikapi berbagai laporan justru sebelum hal itu menjadi isu publik dengan mengambil langkah meminta klarifikasi dari anggota yang sedang disoroti berkaitan dengan kasus tersebut. Langkah menunggu bola MKD DPR-RI ini sangat kontraproduktif dalam upaya meningkatkan citra DPR-RI yang kian terpuruk. MKD DPR-RI ke depan harus difokuskan pada penyingkiran hambatan prosedural ataupun politik dalam pemrosesan indikasi pelanggaran tata tertib dan kode etik DPR-RI. MKD DPR-RI ke depan harus lebih proaktif dalam menyikapi isu yang berkembang di publik ataupun laporan masyarakat mengenai indikasi pelanggaran kode etik anggota DPR-RI. Karena itulah MKD DPR-RI harus menyusun strategi dan sistem pengawasan yang efektif terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi DPR-RI.

Mekanisme pertanggungjawaban publik atas laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan MKD juga harus dirumuskan formatnya dan dapat diakses oleh publik. Hal ini bertujuan untuk mencegah timbulnya interpretasi publik yang justru akan mengurangi nilai keabsahan keputusan MKD di mata publik. Wacana menjadikan MKD DPR sebagai salah satu sistem perimbangan kekuatan (*checks and balances*) di DPR-RI juga dapat diperjuangkan dan didorong. Partai yang memposisikan diri sebagai oposisi pemerintah seharusnya merebut posisi penting pada MKD di DPR. Untuk memperoleh hasil yang sempurna, MKD sesuai kewenangannya yang harus mengawasi dan menempuh proses dalam waktu yang tidak singkat, bertahap dan selektif, harus diisi oleh individu yang mempunyai semangat kepahlawanan dan mempunyai wawasan yang luas, adil dan tidak mudah disuap. Proses ini akan melahirkan generasi dan kader yang konsistensinya tinggi terhadap pekerjaannya, serta benar-benar menghadirkan figur yang bersih, berkarakter, memiliki pengetahuan luas, objektif, dan bijak dalam menyikapi sebuah kasus atau permasalahan yang terjadi. MKD saat ini yang komposisinya terdiri dari sesama anggota Dewan dianggap tidak mampu menegakkan kode etik Dewan sehingga harus ada perbaikan terhadap MKD sendiri.

Saat ini, penegakkan etika belum dilakukan dengan efektif yang sebabnya ialah lembaga-lembaga penegak kode etik seperti MKD di DPR, tidak memiliki kedudukan yang independen.⁶⁹ Para anggota MKD yang akan memeriksa para terduga pelanggar kode etik berasal dari lingkungan yang bersangkutan (anggota DPR juga), sehingga dalam praktiknya sering timbul

⁶⁸ Jimly Asshidiqie, "Menggagas Peradilan etik di Indonesia," *Bunga Rampai Komisi Yudisial*, (2015), hlm. 33.

⁶⁹ Jimly Asshidiqie, disampaikan dalam Seminar Nasional Mahkamah Kohormatan DPR-RI mengenai Peran Lembaga Etik dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik, di Gedung DPR-RI, Jakarta, (Oktober, 2018)

kecenderungan untuk melindungi daripada menghukum para pelanggar.⁷⁰ Oleh karena itu, pembenahan untuk menegakkan kode etik anggota Dewan adalah direalisasikannya keanggotaan independen yang harus diperluas. Tidak saja diisi oleh anggota Dewan, akan tetapi melibatkan unsur yang berasal dari luar anggota Dewan, yakni tokoh masyarakat dan akademisi. Ketika menjalani pemeriksaan, status anggota Dewan diberhentikan untuk sementara waktu, apabila sudah ada kekuatan hukum tetap, maka diproses pergantian antar waktu.

Memperbandingkan dengan sistem penegakkan etika yang diterapkan oleh MPR dan DPD juga dapat dibuat suatu mekanisme tersendiri dalam konteks independensi. Dalam penegakkan etika di MPR, dibentuk tim kode etik untuk menegakkan etika yang bersifat *Ad hoc*.⁷¹ Sedangkan, dalam penegakkan etika di DPD dilakukan oleh Badan Kehormatan Dewan yang dalam penanganan kasus tertentu dapat membentuk komisi kode etik dengan komposisinya terdiri atas anggota Badan Kehormatan dan tiga orang unsur masyarakat.⁷² Model penegakkan etika ini cukup mendekati model pendekatan etika di negara Amerika Serikat yang membentuk komisi etik, dan dalam konteks penegakkan independensi maka hal yang dapat dicontoh dari perbandingan dengan kedua lembaga tersebut adalah kemungkinan pembentukan model penegakkan etika tersendiri dengan berdasarkan kepada sintesis penegakkan etika kedua lembaga tersebut, yakni model penegakkan etika yang terdiri dari suatu komisi yang *Ad Hoc* dan berisi dari kalangan masyarakat profesional independen yang dibentuk hanya ketika ada laporan pelanggaran etika. Diterapkannya konsep sintesis ini sangat memungkinkan menyelesaikan permasalahan independensi dalam memutus perkara pelanggaran etika.

Kemudian, perlu dilihat keberadaan Peraturan DPR-RI Nomor 2 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR perlu sebagai bentuk pengawasan tertulis, guna mencegah terjadinya pelanggaran hukum dan hal-hal yang berkaitan dengan etika, moral serta kehormatan anggota parlemen. Bila sebuah negara dijalankan oleh pejabat yang tindakannya sesuai dengan hukum dan perilakunya terpuji, niscaya rakyat pasti akan meniru kebaikannya dan akan berdampak positif pada kemakmuran dan kesejahteraan negara. Pentingnya sebuah penegakkan etika dalam menjalankan kekuasaan legislatif, akan penulis lihat dalam perspektif penegakkan substansi hukum. Kesempurnaan sebuah peraturan, jika tidak diterapkan dengan penegakkan, maka akan terjadi kesenjangan yang tidak dapat ditutupi mengingat peraturan yang ideal sudah disusun dan disepakati bersama serta tercermin nilai-nilai keadilan dan kebenaran didalamnya.⁷³ Walaupun peraturan tersebut diatas sudah disusun dan disepakati bersama, terkadang bahkan pasti kerap terjadi pelanggaran. Tugas berat MKD yang memutus ada

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Pasal 8 huruf g Keputusan MPR Nomor 2/MPR/2010 tentang Kode Etik MPR.

⁷² Pasal 109 ayat (2) Peraturan DPD Nomor 4 tahun 2017 tentang tata tertib

⁷³ Lawrence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hlm. 55.

dan tidaknya praktik-praktik yang keluar dari aturan kesepakatan. MKD berperan dalam menindak para anggota DPR jika diindikasikan melanggar hukum dengan berpedoman pada Peraturan DPR-RI Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Kode Etik dan menindaklanjuti permasalahannya sesuai dengan peraturan tersebut.

Selain itu, patut dipertimbangkan pula perkara yang terjadi kepada Komisioner KPU Wahyu Setiawan sebagai perbandingan dalam hal penjatuhan sanksi administratif dan etika. Komisioner KPU Wahyu Setiawan mengundurkan diri dari jabatannya di KPU setelah ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi karena menerima suap dari politisi PDIP Harun Masiku.⁷⁴ Akan tetapi, DKPP tetap memproses secara etik Harun Masiku dan menjatuhkan sanksi administratif berupa pemberhentian tetap.⁷⁵ Peristiwa ini menunjukkan bahwa sekalipun pelaku pelanggaran etik telah mengundurkan diri, hal itu tidak semata-mata menyelesaikan proses penegakkan etika. Proses secara etik harus terus dijalankan sampai akhir semata-mata demi menjamin kepastian daripada proses itu sendiri, yang mana kemudian dilegitimasi menjadi sebuah sanksi administrasi. Oleh karena itu, penegakkan etika seperti kasus Wahyu Setiawan merupakan suatu penegakkan yang seharusnya diterapkan juga dalam kasus Setnov, sehingga sungguh disayangkan ketika MKD memberhentikan proses etik Setnov hanya karena Setnov sudah mengundurkan diri.

D. Gagasan pembaruan penegakkan etika lembaga DPR di Indonesia

Perbandingan negara yang sebelumnya telah penulis lakukan dapat diadopsi untuk pembaruan ke depannya akan mekanisme penegakkan etika di DPR. Penegakkan etika akan selalu bergantung tergantung kepada orang-orang yang diatur dalam hal ini anggota DPR. DPR perlu memahami bahwa mereka akan selalu menghadapi permasalahan yang besar dan resiko yang tinggi ketika rakyat tidak lagi memiliki kepercayaan atas lembaga perwakilan ini. Pada umumnya, parlemen dapat memperkenalkan sistem baru tentang etika dan perilaku karena satu dari tiga alasan ini: (i) sebagai respon terhadap pelanggaran ringan etis, (ii) kekhawatiran publik tentang standar parlemen, dan (iii) menegakkan peraturan perundangan parlemen yang ada. Parlemen perlu mengidentifikasi prinsip-prinsip dasar dan nilai-nilai yang seharusnya menggambarkan karakter lembaga dan sikap anggotanya. Prinsip-prinsip ini cenderung merupakan karakteristik umum seperti kejujuran, integritas dan tanggungjawab, prinsip-prinsip yang kemungkinan tidak disetujui oleh beberapa anggota dewan. Untuk mengembangkan prinsip-prinsip ini, parlemen

⁷⁴ Wahyu Setiawan resmi mengundurkan diri, <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/10/18354651/ketua-kpu-wahyu-setiawan-resmi-mengundurkan-diri?page=all>, diakses Januari 2020

⁷⁵DKPP pecat Wahyu Setiawan dari jabatan komisioner KPU, <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20200116150631-32-465972/dkpp-pecat-wahyu-setiawan-dari-jabatan-komisioner-kpu>, diakses Januari 2020

dapat mengambil referensi dari tiga sumber: aturan dari prosedur internal atau konstitusi, rezim etika dari parlemen lain, standar dan panduan internasional. Parlemen harus mampu membangun konsensus dalam tubuh DPR terlebih dahulu untuk menentukan nilai-nilai dasar sebagai kode etik.

Selain itu, DPR dapat menerapkan konsep yang diterapkan Amerika yakni penegakan disiplin yang dilakukan oleh internal Kongres berdasarkan pada aturan yang sudah ditetapkan dalam Kongres. *House of Representative* (DPR Amerika) memiliki Kode perilaku resmi mereka sendiri bagi anggota dan staf mereka. Kode perilaku tersebut ditegakan secara independen.⁷⁶ Mereka juga memiliki komisi etika yang melaksanakan mandat mereka secara independen. Komisi etika ini bertanggungjawab menyediakan penjelasan dan nasehat-nasehat terkait peraturan kode perilaku, dan memiliki mandat mengawasi perilaku anggota dan staf, serta melakukan investigasi dugaan pelanggaran perilaku dan dapat memberlakukan sanksi. Namun demikian, apabila ditemukan kasus khusus tertentu, komisi etika Kongres Amerika akan meminta bantuan profesional untuk menginvestigasi dugaan pelanggaran perilaku tersebut.

Kemudian, DPR juga dapat mencontoh tata cara prosedural yang dilakukan dalam penegakkan etika lembaga perwakilan di Austria dan Inggris. Pada sistem Austria, penegakkan etika dilakukan oleh Komite Ketidakcocokan Dewan Nasional (*Incompatibility Committee*).⁷⁷ Di dalam Pasal 2 ayat (2) undang-undang tersebut dijelaskan bahwa Anggota Pemerintah Federal dan Anggota Sekretariat Negara setelah menjabat diharuskan memberikan informasi tentang jabatan atau pekerjaan apa yang mereka pegang selain menjadi anggota dewan dan juga mengharuskan melaporkan kepemilikan saham perusahaan yang mereka miliki. Ini menunjukkan suatu ketentuan yang proaktif dalam menegakkan etika pada Lembaga perwakilan di Austria, sebab penegakkan etika tidak dilakukan hanya ketika sudah ada perkara yang melibatkan seorang anggota dewan.

Dalam sistem penegakkan etika lembaga perwakilan di Inggris, tata cara prosedural yang patut dicontoh adalah keterbukaan dan akses informasi publik. Parlemen Inggris telah dilakukan pengaturan secara lengkap akan hal-hal mengenai kode etik dan mekanismenya dimana akses untuk memperoleh informasi terkait peraturan kode etik dan mekanisme pelaporan mudah untuk didapatkan. Bahkan, dalam hal anggota dewan diperkarakan atau terbukti bersalah, secara otomatis akan diupload di webpage.⁷⁸ Mengingat bahwa transparansi dan akses publik merupakan pengawasan masyarakat yang efisien, maka sistem seperti di Inggris ini harus dicontoh. Jangan justru menutup akses

⁷⁶ *Rule XXIII Rules of House of Representative United States.*

⁷⁷ Austria, Federal Act on transparency and incompatibilities for the persons in the highest offices and other public officials (Incompatibility and Transparency Act), Article. 2 ayat (2) dan Article 3 ayat (1).

⁷⁸ United Kingdom, *Code of Conduct for Members of The House of Lords No. 20-25.*

informasi publik karena alasan “kerahasiaan dan untuk menjaga martabat serta kewibawaan anggota dewan”.

Daftar Pustaka

- Asshidiqie, Jimly. 2011. disampaikan dalam Seminar Nasional Mahkamah Kohormatan DPR-RI mengenai Peran Lembaga Etik dalam Mengawasi dan Menjaga Perilaku Etik Pejabat Publik, di Gedung DPR-RI. Jakarta, (Oktober, 2018) Kusniati, Retno. "Sejarah Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dalam Kaitannya dengan Konsepsi Negara Hukum." *INOVATIF Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 5.
- Sari Dewi, Chatrina. 2016. “Analisis Penerapan Etika Deontologi Terkait Ketenagakerjaan pada PT Trisakti Cipta Nusantara Di Surabaya-Jawa Timur”. *Agora Jurnal*, Vol. 4 No. 2,.
- Manan, Firman. 2015. “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Cosmogov*. Vol. 1 No. 1.
- Siallagan, Haposan. 2016. “Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia”. *Jurnal Sosiohumaniora*. Vol. 18 No. 2.
- Ahmad Gufron, Iffan. 2016. “Menjadi Manusia Baik Dalam Perspektif Etika Keutamaan”, *Yaqzah Jurnal*, Vol. 2, No. 1.
- Diah, Imania. 2016. "Penegakkan Kode Etik Anggota DPR melalui MKD". *Diponegoro Law Journal*.
- Habibi, Nur. 2008. *Praktik Pengawasan Etika Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1 No. 1.
- Dewandaru, R. Guntur Prakoso. 2011. “Perbandingan Badan Perwakilan Rakyat pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Amerika Serikat,” *Diponegoro Law Jurnal*, Vol. 5 No. 3,.
- Casmi Arsa, Ria. 2015. “Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12, No. 4.
- Isra, Saldi. 2007. “Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia”. *Media Hukum*. <https://repository.ugm.ac.id/136322/1/JURNAL%20MEDIA%20HUKUM.pdf> diakses pada 30 Desember 2019.
- Rahayu, Sri. 2013. “Filsafat, Etika, dan Ilmu: Upaya Memahami Hakikat Ilmu dalam Konteks Keindonesiaan”. *Jurnal Humanika*. Vol. 17, No. 1.
- Busroh, Abu Daud. 2010. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Sastrowardoyo, Aswin. 1981. *Etika dalam Penelitian*. Jakarta: Departemen Pendidikan Kebudayaan.
- Sutor, Bernhard. 1991. *Politische Erbkik*. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Dressel, Bronj. 2012. *The Judicialization of Politics in Asia*. New York: Routledge.

- Salam, Buharudin. 2000. *Etika Individual*. Jakarta: Asdi Mahasatya. 2000.
- Thaib, Dahlan. 2004. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- .1994. *Teori Dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Wotton, David.1996. *Modern Political Thought: Readings from Machiavelli to Nietzsche*. London: Hackett Publishing.
- Durkheim, Emile. 1958. *Profesional Ethics and Civic Morals*, California: University of California Press.
- Suseno, Frans Magnis. 1998. *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- . 2015. *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia. Bunga Rampai Komisi Yudisial*.
- . 2000. *13 Tokoh Etika Abad ke-2*. Yogyakarta: Kanisius.
- . 1987. *Etika Dasar: Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta: Kanisius.
- Reale, Giovanni. 1985. *The Systems of the Hellenistic Age: History of Ancient Philosophy* (Suny Series in Philosophy) diterjemahkan oleh John R. Catan, Albany. New York: New York University Press.
- Vos, De. 1987. *Pengantar Etika*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya.
- Haryatmoko. 2014. *Etika Politik dan Kekuasaan*. Jakarta: Kompas.
- Bakry, Hasbullah. 1978. *Sistematika Filsafat*. Jakarta: Wijaya.
- Kant, Immanuel. 1993. [Grounding for the Metaphysics of Morals](#) diterjemahkan oleh James W. Ellington. London: Hackett.
- , 1961. [Observations on the Feeling of the Beautiful and Sublime](#) diterjemahkan oleh John T. Goldthwait. California: University of California Press.
- Rachels, James. 1986. *Unsur-Unsur Filsafat Moral*. New York: Random House.
- Rommelink, Jan. 2003. *Hukum Pidana*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Membangun Sistem Hukum Nasional yang Berwibawa*. Jakarta: Konpress.
- . 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Dan Kemaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- . 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.

UPAYA MENJAGA WIBAWA PENGADILAN DALAM PERSIDANGAN PERKARA PIDANA SECARA ELEKTRONIK

R. Kemala Nababan

Email: kemalanababan@gmail.com

I. LATAR BELAKANG MASALAH

Ketika COVID-19 pertama kali dinyatakan sebagai pandemi oleh World Health Organization (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020¹, berbagai negara meresponnya dengan menerapkan kebijakan *lockdown* dan pembatasan aktivitas di ruang publik, baik secara total maupun parsial. Pembatasan ini dilakukan demi menghentikan penyebaran COVID 19 hingga ditemukan vaksin yang dapat menanggulangi wabah tersebut. Permasalahan yang muncul kemudian adalah, tak ada yang dapat memastikan kapan vaksin ditemukan, sedangkan berbagai aspek kehidupan mulai terhambat, bukan hanya aspek perekonomian, tapi juga meliputi aspek penegakan hukum dan keadilan.

Menyikapi kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang dicetuskan oleh pemerintah-pemerintah daerah pada saat itu, Mahkamah Agung kemudian mengambil sikap agar penegakan hukum dan keadilan tetap dapat berjalan tanpa mengorbankan keselamatan dan kesehatan aparat pengadilan maupun masyarakat pencari keadilan. Selain mengeluarkan surat-surat edaran² mengenai pedoman pelaksanaan tugas selama masa pandemi COVID 19, pada akhirnya Mahkamah Agung semakin menggalakkan pemanfaatan teknologi guna memperkecil intensitas interaksi dengan pihak-pihak luar.

Khusus untuk persidangan pidana, di tengah pandemi ini Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana Di Pengadilan Secara Elektronik. PERMA ini sekaligus menyempurnakan aturan mengenai pemanfaatan teknologi dalam persidangan, setelah sebelumnya diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan Di Pengadilan Secara Elektronik.

Tulisan ini akan secara khusus membahas mengenai persoalan-persoalan yang timbul dalam persidangan pidana secara elektronik. Yang dimaksud dengan persidangan secara elektronik adalah serangkaian proses memeriksa, mengadili, dan memutus perkara terdakwa oleh pengadilan yang dilaksanakan

¹ World Health Organization, "WHO Announces COVID 19 Outbreak A Pandemic," diakses melalui <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic> pada tanggal 27 September 2021.

² Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2020, SEMA Nomor 2 Tahun 2020, SEMA Nomor 3 Tahun 2020, SEMA Nomor 4 Tahun 2020, dan SEMA Nomor 5 Tahun 2020.

dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi, audiovisual, dan sarana elektronik lainnya. Penggunaan istilah *persidangan secara elektronik* dalam tulisan ini akan dikontraskan dengan istilah *persidangan secara konvensional* yang mengacu pada proses persidangan yang dilakukan di ruang sidang pengadilan, dengan semua pihak hadir secara fisik dalam satu ruang sidang tersebut.

Isu utama yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah mengenai kewibawaan persidangan pidana secara elektronik yang perlu diupayakan secara ekstra agar tidak mengurangi kewibawaan persidangan secara konvensional. Isu ini muncul dari kegelisahan Penulis yang sering menghadapi berbagai gangguan eksternal yang menimbulkan kurangnya suasana khidmat dalam persidangan. Oleh sebab itu, dalam tulisan ini, selain mengemukakan masalah, Penulis juga bermaksud untuk mengemukakan beberapa gagasan sederhana yang dapat dilaksanakan dalam jangka pendek guna menegaskan wibawa pengadilan dalam persidangan perkara pidana secara elektronik.

II. RUMUSAN MASALAH

Berlandaskan pada latar belakang permasalahan yang diuraikan pada bagian di atas, maka rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana arti penting wibawa pengadilan dalam persidangan?
2. Bagaimana upaya untuk menjaga wibawa pengadilan dalam persidangan perkara pidana secara elektronik?

III. PEMBAHASAN

1. Arti Penting Wibawa Pengadilan dalam Persidangan

Secara etimologis, wibawa didefinisikan sebagai *'pembawaan untuk dapat menguasai, memengaruhi, dan dihormati orang lain melalui sikap dan tingkah laku yang mengandung kepemimpinan dan penuh daya tarik'* atau dapat pula disamakan dengan *'kekuasaan'*.³ Dalam bahasa Inggris, wibawa dapat diterjemahkan sebagai *'authority'*, *'prestige'* atau *'influence'*, yang secara umum diperlukan untuk mendatangkan pengaruh terhadap entitas lain.

Suatu persidangan secara alamiah memang harus berwibawa, sebagaimana adanya. Namun, tak dapat dipungkiri, ada beberapa hal yang didesain untuk menunjang kewibawaan persidangan. Hal-hal tersebut berkaitan dengan komponen-komponen pendukung persidangan.

Wibawa dibentuk melalui komunikasi, yang berupa komunikasi verbal dan komunikasi nonverbal. Komunikasi verbal dilakukan dengan kata-kata, baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Dalam hal ini, Hakim/Majelis Hakim memiliki kuasa penuh untuk menampilkan persidangan yang berwibawa, dengan cara berkomunikasi yang ia tampilkan.

³ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Versi Dalam Jaringan (KBBI Daring)", diakses melalui <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wibawa> pada tanggal 27 September 2021.

Sementara itu, komunikasi nonverbal dibentuk melalui serangkaian kondisi, misalnya gestur dan intonasi Hakim, mimik wajah, tata letak ruang sidang, pakaian atau atribut yang dikenakan oleh Hakim, Jaksa, Panitera Pengganti, dan Penasehat Hukum, dan sebagainya.⁴ Dalam konteks komunikasi nonverbal, penting untuk diketahui bahwa ruang sidang dan segala atribut yang ada di dalamnya memang sudah dirancang untuk suatu tujuan spesifik. Bukan suatu kebetulan jika undang-undang mengatur bahwa posisi Hakim/Majelis Hakim dibuat lebih tinggi daripada posisi para pihak, dan bukan pula tanpa arti bila para pihak yang berlawanan diatur dengan kedudukan berhadap-hadapan serta menggunakan pakaian khusus selama persidangan.⁵ Semua ini adalah suatu kesatuan yang satu sama lain mendukung terciptanya wibawa suatu persidangan.

Wibawa adalah sifat yang mutlak harus ada dalam setiap persidangan di pengadilan, namun bukan untuk sekadar alat unjuk kekuasaan. Wibawa tidak dapat diterjemahkan secara dangkal dengan cara menciptakan rasa takut sehingga masyarakat pencari keadilan seolah dipaksa tunduk pada pengadilan. Alasan utama yang melandasi pentingnya wibawa adalah, karena persidangan adalah sesuatu yang sakral, dan ruang sidang adalah tempat di mana jalan hidup seseorang dapat berubah.

Wibawa merupakan pintu masuk bagi timbulnya rasa hormat dan percaya dari orang-orang yang terlibat dalam persidangan secara khusus, dan masyarakat luar secara umum. Lebih jauh lagi, wibawa persidangan juga diharapkan dapat menjadi cerminan bagi wibawa hukum di tengah-tengah masyarakat. Dengan menjaga wibawa persidangan, berarti pengadilan telah menunjukkan keseriusan dalam menegakkan hukum. Pada akhirnya, diharapkan tidak ada pihak atau oknum yang bermain-main dengan persidangan, apalagi dengan keadilan.

3. Upaya Menjaga Wibawa Pengadilan dalam Persidangan Elektronik

Tidak dapat dipungkiri, persidangan yang dilakukan secara elektronik menghadirkan pengalaman yang berbeda dibandingkan dengan persidangan yang dilaksanakan secara konvensional. Perbedaan ini, jika terlalu signifikan, dapat memengaruhi psikologis aparatur yang menjalankan persidangan, pihak-pihak yang terlibat, dan masyarakat pengunjung sidang. Maka dari itu, Penulis memandang bahwa persidangan elektronik harus sedapat mungkin ditata agar menyerupai persidangan konvensional yang dikenal masyarakat selama puluhan tahun ke belakang.

Upaya untuk memunculkan kembali, atau setidaknya mereplikasi pengalaman persidangan konvensional ke dalam persidangan elektronik,

⁴ Aan Widodo, dkk., "The Pattern of Interruption in Indonesia Court Room," dalam *International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE)* ISSN: 2277-3878, Volume-8 Issue-2S, July 2019, hlm. 507.

⁵ Diatur dalam Pasal 230 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

menurut hemat Penulis dapat dilakukan dalam 2 (dua) tahapan, yaitu tahapan persiapan persidangan dan tahapan selama persidangan.

4. Dalam Tahap Persiapan Persidangan

Yang dimaksud dengan persiapan persidangan dalam hal ini adalah segala sesuatu yang dipandang perlu untuk dilakukan guna terselenggaranya persidangan secara online. Pada tahap persiapan ini, yang perlu dilakukan adalah:

a) Penegasan Kembali Materi Kesepakatan dalam *Memorandum of Understanding* (MoU)

Pada tanggal 13 April 2020, Mahkamah Agung Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah menandatangani Perjanjian Kerja Sama tentang Pelaksanaan Persidangan Melalui *Teleconference*. Perjanjian Kerja Sama ini sekaligus menjadi pedoman bagi instansi vertikal di bawah masing-masing lembaga tersebut untuk membuat kerja sama di tingkat yang lebih rendah, yaitu antara Pengadilan Negeri, Kejaksaan Negeri, dan Lembaga Pemasyarakatan, dan ditambah dengan Kepolisian apabila diperlukan. Namun, menurut hemat Penulis, MoU tersebut sebaiknya tidak hanya mengatur bahwa masing-masing instansi bersepakat untuk menjalankan persidangan secara *teleconference*. Ada hal-hal lain yang perlu disepakati secara lebih rinci dan ditegaskan dalam MoU atau Perjanjian Kerja Sama oleh instansi-instansi vertikal, di antaranya:

- 1) Kesepakatan mengenai **kriteria ruangan** yang digunakan untuk persidangan *teleconference* di masing-masing kantor instansi. Harus dipastikan bahwa ruangan tersebut layak, bebas dari gangguan suara dan hiruk pikuk aktivitas lain di luar sidang, memiliki pencahayaan yang cukup dan mendukung pengambilan gambar melalui video, dan sebagainya.
- 2) Kesepakatan mengenai **standar perangkat elektronik** yang digunakan. Terselenggaranya persidangan secara elektronik amat bergantung pada perangkat yang tersedia, di antaranya yang secara garis besar terdiri dari perangkat visual (*webcamera*, komputer, TV LED atau proyektor), perangkat audio (input dan output, misalnya *microphone*, *soundcard*, dan *loudspeaker*), aplikasi *teleconference* yang digunakan, serta jaringan internet yang stabil. Hal ini perlu benar-benar disepakati di antara ketiga instansi penanggung jawab persidangan pidana secara elektronik, sebab ketiganya saling terkait erat. Jika perangkat persidangan elektronik hanya memadai, misalnya di instansi pengadilan saja, namun di Kejaksaan atau di Lembaga Pemasyarakatan tidak memadai, maka persidangan tidak dapat berjalan lancar.
- 3) Kesepakatan mengenai pencantuman peraturan-peraturan persidangan bagi masyarakat di masing-masing instansi.

b) Pengaturan tata letak (*layout*) ruang sidang

Kim Dovey, seorang professor di bidang arsitektur dari Melbourne School of Design dalam salah satu tulisan ilmiahnya menyatakan, '*authority becomes stabilized and legitimated through spatial rituals and the architectural framing of them.*'⁶ Lebih lanjut lagi, Dovey menegaskan,⁷ '*Authority relies on clear boundaries, identities and practices ... the architecture of the courtroom stakes out the territorial boundaries of judicial power.*'

Kutipan di atas kembali menegaskan mengenai arti penting penataan bentuk dan ruang dalam menciptakan rasa hormat dan wibawa. Harus dipahami bahwa meski dilaksanakan di ruang terpisah, tempat dari mana Penuntut Umum, Penasihat Hukum, dan Terdakwa bersidang adalah juga ruang sidang. Jadi, dalam persidangan elektronik, ruang sidang diperluas tidak hanya terbatas pada ruang sidang di pengadilan yang diisi oleh Majelis Hakim dan Panitera Pengganti, tapi seluruh ruang di mana orang-orang yang terlibat dalam sidang berada.⁸

Penulis berpendapat bahwa ruangan selain ruang sidang di pengadilan, di antaranya ruang dari mana Penuntut Umum, Penasihat Hukum, Terdakwa, dan para saksi bersidang, haruslah ditata sedemikian rupa agar menyerupai ruang sidang. Maka dari itu, beberapa hal yang dapat dilakukan untuk menghadirkan suasana persidangan di ruang-ruang tempat Penuntut Umum, Penasihat Hukum, Terdakwa, dan saksi berada, yaitu:

- 1) Membuat *backdrop* yang pada intinya menyatakan bahwa ruang tersebut adalah ruang sidang, sehingga segala aturan persidangan mutlak berlaku di ruangan tersebut;
- 2) Menempatkan bendera dan lambang negara sebagai latar belakang bagi orang-orang yang akan dihadapkan ke kamera;
- 3) Menyediakan kitab-kitab suci dan alat-alat keagamaan lain untuk para saksi menyatakan sumpah di ruang saksi berada, persis seperti yang ada di ruang sidang pengadilan;
- 4) Menghadapkan Penuntut Umum/ Penasihat Hukum/ Terdakwa/ saksi-saksi dengan tepat sehingga tampilan di layar monitor atau proyektor *output* menjadi proporsional dan jelas, dan suara yang masuk dan keluar pun dapat terdengar dengan jelas;
- 5) Memberlakukan sidang terbuka atau sidang tertutup sesuai ketentuan dari masing-masing ruangan, sehingga ketika sidang dinyatakan tertutup, maka pintu ruangan tempat saksi berada tertutup, begitu pula sebaliknya;
- 6) Menempatkan layar monitor atau proyektor dengan posisi yang menjamin bahwa pengunjung sidang dapat melihat proses persidangan secara utuh (apabila sidang tersebut adalah persidangan yang terbuka untuk umum);

⁶Kim Dovey, *Becoming Places: Urbanism/Architecture/Identity/Power*, (London: Routledge, 2010), hlm. 128.

⁷ *Ibid.*

⁸Pasal 1 butir ke-4 PERMA Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana Secara Elektronik.

- 7) Menempatkan kamera tambahan yang dapat menangkap sudut pandang yang mencakup seluruh ruangan tempat di mana Penuntut Umum, Terdakwa/Penasihat Hukumnya, dan saksi-saksi berada;
- 8) Ketika saksi sedang diambil sumpah atau janjinya, harus diperhatikan bahwa seluruh anggota tubuh saksi tersebut terlihat, dan dipastikan bahwa posisi tubuhnya sesuai dengan tata cara pengambilan sumpah atau janji sesuai agamanya masing-masing;
- 9) Saksi yang memberikan keterangan, begitu pula Terdakwa, harus dapat melihat dirinya sendiri di layar dengan latar belakang *backdrop* sehingga ia mengetahui bagaimana ia tampil di layar monitor Majelis Hakim, Penasihat Hukum, dan Penuntut Umum.

Beberapa hal di atas adalah hal yang penting untuk dipastikan sebelum sidang dimulai. Sebab, selama ini seringkali tempat Terdakwa diperiksa, yaitu di Lembaga Masyarakat, atau tempat para saksi memberikan keterangan, kurang khidmat karena suasana yang tercipta tidak mendukung pemahaman mereka bahwa mereka sedang bersidang.

5. Dalam Tahap Persidangan

Perlu diakui bahwa kontrol Hakim dalam persidangan pidana secara elektronik tidak seluas kontrol Hakim dalam persidangan konvensional. Beberapa hal yang di luar kendali Hakim ketika persidangan pidana secara elektronik sedang berlangsung, yaitu:

- a) Tidak dapat diketahui secara pasti apakah saksi atau terdakwa sedang memberikan keterangan di bawah tekanan atau tidak, sebab yang tampak pada layar monitor adalah terbatas pada wajah saksi atau terdakwa;
- b) Koneksi internet yang tiba-tiba terputus di tengah-tengah persidangan, sehingga menghambat jalannya persidangan;
- c) Adanya gangguan suara atau kebisingan yang masuk ke dalam sistem persidangan elektronik;
- d) Saksi atau terdakwa kehilangan fokus pada persidangan, karena tidak sedang merasa mengikuti persidangan, dan sebagainya.

Terbatasnya kontrol Hakim/Majelis Hakim dapat diatasi dengan beberapa cara berikut, yaitu:

- a) Menegaskan “aturan main” dalam persidangan. Jika pada bagian sebelumnya telah dibahas mengenai pentingnya penegasan mengenai tata tertib persidangan, maka ada “aturan main” dalam konteks komunikasi yang juga perlu diberitahukan, terutama kepada saksi dan terdakwa yang akan diperiksa. Misalnya, mengingatkan saksi dan terdakwa bahwa mereka sedang diperiksa dalam persidangan, dan mereka harus menjawab pertanyaan dengan bahasa yang jelas, tidak terburu-buru, dan dengan bahasa verbal (bukan hanya mengangguk atau menggeleng, misalnya). Bahasa verbal yang jelas menjadi penting karena Hakim dan Panitera Pengganti terbatas dalam melihat bahasa tubuh dan ekspresi saksi-saksi dan terdakwa, tidak seperti dalam persidangan konvensional.

- b) Hakim menskors sidang apabila ada gangguan jaringan. Hal ini telah diatur dalam PERMA Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Secara Elektronik, khususnya Pasal 17 ayat (1) yang menyatakan, “*Dalam hal terdapat hambatan karena gangguan teknologi yang dipergunakan pada saat sidang berlangsung, demi hukum sidang diskors dan akan dibukakembali setelah gangguan berakhir.*”
- c) Jika diperlukan, dapat diutus petugas pengadilan untuk hadir di ruang-ruang sidang tempat terdakwa atau saksi berada, sebagai perpanjangan tangan Hakim, misalnya untuk menjadi juru sumpah atau menjadi orang-orang yang memastikan bahwa proses persidangan di tempat-tempat tersebut telah memenuhi ketentuan yang berlaku;
- d) Interaksi antara Hakim dan peserta sidang harus lebih disadari dan diperhatikan. Terkait dengan hal ini, ada pendapat menarik dari Roach Anleu yang menyatakan:⁹

It has been argued that legitimacy also requires an assurance of procedural fairness, which, in turn, requires a degree of engagement between the judge and other courtroom participants. This may be particularly important in sentencing, where judges can employ a range of communication strategies to accomplish legitimacy, such as directing their gaze and speech directly to the defendant to create ‘a more engaged, personal encounter’.

Kutipan di atas pada intinya menyatakan bahwa Hakim perlu membangun *engagement* dengan peserta sidang guna menegaskan otoritasnya dalam persidangan.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian dalam bagian-bagian tulisan di atas, dapatlah ditarik 2 (dua) kesimpulan, yaitu:

- 1) Wibawa adalah sifat yang mutlak diperlukan dalam suatu persidangan. Wibawa secara natural memang melekat pada persidangan, namun ditunjang pula oleh berbagai atribut dan tata letak ruang sidang yang ideal. Wibawa menjadi penting sebagai pintu masuk bagi rasa hormat dan percaya dari masyarakat.
- 2) Wibawa persidangan tidak boleh sedikitpun berkurang karena persidangannya dilakukan secara elektronik. Oleh sebab itu, perlu dilakukan upaya-upaya untuk mereplikasi atau menerjemahkan pengalaman bersidang secara konvensional ke dalam persidangan secara elektronik. Tujuannya, agar wibawa persidangan tidak berkurang hanya karena media bersidang telah bergeser dari konvensional menjadi elektronik. Upaya untuk menghadirkan pengalaman konvensional ke dalam persidangan elektronik dilakukan baik pada tahap persiapan persidangan maupun dalam tahap ketika proses persidangan tersebut

⁹ Roach Anleu S dan Mack K, “Performing Authority: Communicating Judicial Decisions in Lower Criminal Courts,” dalam *Journal of Sociology* 51, 2015, hlm. 1064.

sedang berjalan.

Daftar Pustaka

Buku/Jurnal

Aan Widodo, dkk., "The Pattern of Interruption in Indonesia Court Room," dalam *International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE)* ISSN: 2277-3878, Volume-8 Issue-2S, July 2019.

Kim Dovey, *Becoming Places: Urbanism/Architecture/Identity/Power*, (London: Routledge, 2010).

Roach Anleu S dan Mack K, "Performing Authority: Communicating Judicial Decisions in Lower Criminal Courts," dalam *Journal of Sociology* 51, 2015.

Peraturan

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana Secara Elektronik.

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2019 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Secara Elektronik.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2020, SEMA Nomor 2 Tahun 2020, SEMA Nomor 3 Tahun 2020, SEMA Nomor 4 Tahun 2020, dan SEMA Nomor 5 Tahun 2020.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Internet

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, "Kamus Besar Bahasa Indonesia Versi Dalam Jaringan (KBBI Daring)", diakses melalui <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wibawa>

World Health Organization, "WHO Announces COVID 19 Outbreak A Pandemic," diakses melalui <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>

MEMBANGUN KEMBALI WACANA BERFIKIR TERHADAP KONSEPSI BADAN HUKUM PUBLIK PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM: TINJAUAN ASAS, TEORI DAN IMPLIKASI NORMATIF

Rike Yolanda Sari¹

E-mail: rikeys@ui.ac.id, reyolsar@gmail.com

Abstrak

Beberapa badan hukum publik sebagai pribadi hukum sudah menjadi ranah normatif di dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, badan hukum sebagai sebuah pribadi hukum/*rechtspersoon* merupakan ciri dari sistem hukum. Sehingga untuk memahami sebuah sistem hukum, maka perlu diketahui terlebih dahulu pengertian dasar-diantaranya adalah subjek hukum. Relevansi dari pemahaman sistem hukum dimaknai pula dengan membedakan pengertian elemen-elemen subjek hukum dari sub-sistem dalam sistem hukum. Sebagai sebuah subjek hukum-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah berada pada ranah sub-sistem hukum publik. Sampai disini jika berdasarkan ketentuan normatif, perdebatan mengenai ranah lingkup laku hukum sebuah badan hukum bisa dikatakan telah selesai, namun jika kembali berbicara mengenai sistem hukum-maka selalu ada peristiwa hukum yang mengemuka, baik antar bahkan inter sub-sistem hukum itu sendiri, jika tidak bisa dikatakan sering-ada ironi yang terjadi. Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dipahami dari satu sisi konstruksi yuridis badan hukum publik-normatif sebagai sebuah *das sollen*, namun disini lain pada *das sein* justru menghadapi pembatasan paradigma bahwa semua badan hukum yang didirikan oleh negara-masuk lingkup laku yuridis negara/pemerintah. Ironi menjadi mengemuka ketika negara dan badan hukum justru masuk dalam sistem hukum yang sama dalam lingkup laku badan hukum publik. Melalui artikel ini diharapkan menghadirkan pemahaman tidak hanya tentang bentuk hakikat yuridis badan hukum di ranah hukum publik, tetapi juga bagaimana posisi tawar legalitas badan hukum publik mempunyai kesebandingan sekaligus kepastian hukum dalam sistem hukum.

Kata Kunci: Subjek Hukum, Badan Hukum Publik, Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum.

Abstract

*Several public legal entities as legal persons have become a normative realm in the legislation. According to Soerjono Soekanto and Purnadi Purbacaraka, a legal entity as a legal person/rechtspersoon is a feature of the legal system. So that to understand a legal system, it is necessary to know the basic understanding, including the subject of law. The relevance of understanding the legal system is also interpreted by distinguishing the meaning of elements of legal subject from sub-systems in the legal system. As legal subject, legal entities determined by Government are in the realism of the public law sub-system. So far, if based on normative provisions, the debate regarding the realm of the scope of legal behavior of legal entity can be said to have been completed, but if we go back to talking about the legal system-then there are always legal events that arise, both between and even between the legal sub-system themselves, if not it can be said that there is often irony going on. Legal Entity State Universities are understood from one side of the juridical construction of public-normative legal entities as *das sollen*, but on the other hand, *das sein* faces a paradigm limitation that all legal entities established by the state fall within the scope of state/government judicial behavior. The irony comes to the fore when the state and legal entities are actually included in the same legal system*

¹ Penulis adalah alumni FHUI Ekstensi angkatan 2004. Saat ini aktif sebagai analis hukum di Biro Legislasi dan Layanan Hukum Universitas Indonesia pada bagian legislasi status hukum aset di Pusat Administrasi Universitas Indonesia. Serta aktif pada kajian dan asistensi pengajar di Departemen Dasar-Dasar Ilmu Hukum (DDIH) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

within the scope of behavior of public legal entities. Through this article, it is hoped that it will provide an understanding not only about the formation of the juridical nature of legal entities in the realm of public law, but also how the bargaining position of legality of public legal entities is comparable as well as legal certainty in the legal system.

Key Words: Legal Subject, Public Legal Entities, State Universities Legal Entities.

I. PENDAHULUAN

Tulisan ini kembali mengingatkan pembaca akan apa yang telah dibahas dan ditulis oleh beberapa pencetus teori badan hukum. Perkembangan hakikat teori badan hukum dalam beberapa dekade menunjukkan bahwa muncul-hilangnya konsep badan hukum yang melekat pada subjek hukum non-person tidak lepas pada permasalahan yang dihadapi dari pemberian status badan hukum pada subjek hukum itu sendiri. Ketika terjadi suatu peristiwa hukum, memahami badan hukum hanya dari satu sisi pengertian, seakan tidak cukup. Pengertian subjek hukum sebagai pribadi hukum/*rechtspersoon* merupakan salah satu langkah para yuris untuk memahami sendi-sendi tata hukum.² Sebagai suatu elemen dasar dalam sistem hukum, badan hukum publik yang didudukkan ke dalam hukum administrasi negara pada hakekatnya adalah kegiatan melaksanakan karya tantra, maka inti hukum administrasi negara yang dalam lingkup laku badan hukum publik adalah kegiatan administrasi yang bertujuan melaksanakan peran dari subjek hukum itu sendiri melalui penciptaan peraturan-peraturan umum dan abstrak yang di dalamnya ada hak dan kewajiban serta menentukan keputusan konkrit untuk mengatur hal khusus sebagaimana disebut sebagai *bestuur* meliputi perizinan, pembebanan, penentuan status atau kedudukan, pembuktian dan/atau pemilikan dalam pengadaan dan pemeliharaan perlengkapan administrasi.³

Diskursus mengenai subjek hukum, semakin mengemuka tidak hanya menantang dengan pemahaman seperti pembelajaran ilmu hukum pada umumnya bahwa subjek hukum yang dikenal terdiri dari subjek hukum pribadi-person manusia dan subjek hukum badan. Subjek hukum alam (baca: lingkungan) turut menantang pemahaman ilmu hukum bahwa apakah tanggung jawab dan hak manusia untuk menjalankan kehidupan di bumi juga sama halnya dengan alam atau bumi yang tidak hanya diberikan hak tetapi juga disertai kewajiban dan tanggungjawab sebagai entitas legal yang setara selaku subjek hukum.⁴

Semakin kompleksnya permasalahan ilmu hukum yang menunjukkan tipisnya batasan ranah keilmuan antara hukum publik dan hukum privat sedikit banyak mempengaruhi konsepsi mengenai pembentukan suatu entitas menjadi subjek hukum badan/pribadi hukum. Terlebih ketika dalam pemberian

² Lihat Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, hal. 40-41.

³ *Ibid.*, Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, hal. 60-61.

⁴ Rian Adhivira Prabowo, Adi Seno, Fajar Ahmad Setiawan, *Bisakah Alam menjadi subyek hukum? Refleksi atas Beberapa Pengalaman*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol.50 No.1 (2020): 71-90, hal. 88.

legalitas normatif, tak dipungkiri secara teoritis ada masalah di situ. Bahwa pengertian subjek hukum ternyata tidak hanya dipahami sebagai lingkup hak dan kewajiban saja, tetapi juga ada persoalan kuasa oleh hukum. Subjek hukum lebih dekat secara frasa sebagai pemberian secara subjektif oleh legal normatif ketika menetapkan hukum.⁵

Begitu pula dengan subjek hukum pada hukum publik pada perguruan tinggi. Penetapan perguruan tinggi menjadi badan hukum niscaya tidak hanya dikenal dengan kompleksitas kebebasan akademiknya, tetapi juga kemanfaatan dan kepastian hukumnya dalam mengemban status pengelolaan badan hukum.

Penyematan status badan hukum pada institusi Perguruan Tinggi Negeri selain menimbulkan kompleksitas dalam pengelolaannya, sering pula disalahartikan sebagai nama dari bentuk badan hukum Perguruan Tinggi Negeri itu sendiri. Belum adanya standar baku dalam penetapan secara yuridis terhadap nomenklatur dalam pendidikan tinggi yang dikenal dengan Universitas, Institut, Akademi, Sekolah Tinggi dan lainnya Padahal secara historis, nomenklatur perguruan tinggi sudah dikenal oleh masyarakat Indonesia sudah sejak lama, bahkan sebelum masa kemerdekaan.⁶ Sebagai perbandingan, sebut saja penentuan *legal entity* perguruan tinggi di Inggris (UK) pada England dan Wales awalnya berdasarkan *Further and Higher Education Act 1992 Section 77* pada penggunaan kata “University” dapat diberikan kepada entitas satuan pendidikan jika fungsi utama penyelenggaraan pendidikan merupakan fungsi utama entitas tersebut. Namun, jika ada sub satuan pendidikan yang berkolaborasi dengan University maka University dapat diikuti dengan kata “college” atau “collegiate”⁷ Namun setelah diamandemen berdasarkan *Higher Education and Research Act 2017* kata “University” harus mendapatkan izin dari otoritas yang berwenang.⁸

Mengenai pembentukan lembaga yang dinamakan institusi pendidikan yang berstatus badan hukum, terlebih dahulu diketahui mengenai seluk-beluk badan hukum itu sendiri. Entitas sebuah badan hukum dari berbagai teori salah satunya bahwa badan hukum diakui sebagai subjek hukum selain pribadi hukum adalah teori fiksi. Entitas Badan hukum sebagai subjek hukum pada awal terbentuknya menurut teori fiksi adalah pengakuan entitas selain pribadi hukum yang dikendalikan oleh pribadi hukum itu sendiri. Sebagaimana pendapat hakim pada kasus yang pernah mengemuka mengenai entitas legal

⁵ E. Fernando M. Manullang, *Subjek hukum menurut Hans Kelsen dan Teori Tradisional: Antara Manipulasi dan Fiksi*, Jurnal Hukum dan Peradilan Vol. 10, no.1 (2021), hal. 141-142.

⁶ Freddy Harris, *Analisis Singkat Perubahan Status Hukum Perguruan Tinggi Negeri Menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN)*, Nomor 3 Tahun XXXIV, Jurnal Hukum dan Pembangunan, hal. 188.

⁷ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/section/77>, diakses tanggal 4 Februari 2021.

⁸ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/29/section/56>, diakses tanggal 4 Februari 2021.

pada sebuah badan hukum korporasi pada saat itu sampai pada kesimpulan bahwa korporasi akan dipandang sebagai badan hukum sebagai aturan umum, tetapi ketika pengertian badan hukum digunakan untuk mengalahkan kepentingan umum, bahkan membenarkan kesalahan, menutupi penipuan atau membela adanya kejahatan, hukum akan menganggap korporasi sebagai perkumpulan orang. Hal ini dapat diungkap bahwa tanpa menyetujui teori fiksi sebuah badan hukum sebagai ciptaan mental belaka atau bahwa gagasan tembus pandang atau tidak berwujud adalah sebuah sofisme, korporasi tidak lebih sebagai wujud ekspresi hak dan kekuasaan hukum atas hal yang lebih fiksi-yaitu kebebasannya sendiri.⁹

Tak terkecuali dalam pembentukan sebuah institusi, pembentukan perguruan tinggi merupakan salah satu keniscayaan akan wujudnya hak asasi manusia warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Negara Republik Indonesia, pada masa awal kemerdekaan telah merencanakan membentuk sebuah lembaga yang otonom selain adanya lembaga-lembaga negara yaitu sebuah Institusi Pendidikan bernama Universitas (Negeri). Pendiri negara di saat itu telah memikirkan sebuah entitas pendidikan yang didasarkan kepada kehendak rakyat yang sesuai dengan konstitusi Negara Republik Indonesia dan sebagai salah satu alat perjuangan rakyat bangsa Indonesia yang bersumber kepada Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945.¹⁰ Kebebasan ilmiah dan mimbar akademik disaat itu telah dijamin dalam praktek penyelenggaraan negara oleh sebuah entitas yang dinamakan Perguruan Tinggi pada saat keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961. Tri Dharma Perguruan Tinggi meliputi Pendidikan/Pengajaran, Riset (penelitian ilmiah) dan Pengabdian pada masyarakat dicetuskan tidak hanya berlaku pada kerangka kebebasan akademik saja, tetapi juga berlaku pada seluruh usaha dan lapangan Tri Dharma Perguruan Tinggi. Kebebasan mimbar akademik yang digambarkan oleh Bustamam pada disertasinya ini menggambarkan keseluruhan kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar perguruan tinggi yang merupakan unsur bawaan ilmu pengetahuan yang objektif dan universal meliputi para tenaga pengajar pada Perguruan Tinggi, para tenaga-tenaga riset, para mahasiswa dan orang dari luar kampus Perguruan Tinggi yang ikut serta dalam kegiatan pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi, termasuk yang melakukan kerjasama dalam kegiatan Perguruan Tinggi.¹¹

Tujuan bernegara melalui perwujudan hak asasi warga negara untuk memperoleh ilmu pengetahuan dalam perguruan tinggi telah terlihat bahkan pada masa awal kemerdekaan yang masih diliputi nuansa penjajahan hak

⁹ George F. Canfield, *The Scope Limits of the Corporate Entity Theory*, "Columbia Law Review", Vol. 17, No.2 (Feb. 1917), 128-143, hal. 134-135.

¹⁰ Bustamam, "Landasan Konstitusional Perguruan Tinggi Beberapa Permasalahan dan Penanggulangannya 1945-1965" Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pasca sarjana, Jakarta Rabu 8 Mei 1991 Pukul 10.00 WIB, hal. 536-537.

¹¹ *Ibid*, hal. 545.

warga negara. Konsep otonom sudah mengemuka dalam konsep bernegara dalam kerangka perjuangan akan kemerdekaan. Namun seiring berjalannya waktu, perihal otonom atau kebebasan ilmiah dan akademik ini semakin dipertanyakan. Kemudian berkembang, tidak hanya kebebasan akan mimbar akademik, tetapi juga perihal non-akademik meliputi penyelenggaraan dan pengelolaan Perguruan Tinggi itu sendiri.

Konsep otonomi Perguruan Tinggi dalam penyelenggaraan dan pengelolannya telah mengalami pergeseran pemahaman dan cenderung dipertanyakan sampai sekarang. Alih-alih mempertahankan unsur-unsur kebebasan mimbar ilmiah dan akademik dalam kerangka sifat dan bentukan, penetapan perguruan tinggi justru dipertanyakan keabsahan status ke-otonomi-an entitas perguruan tinggi itu sendiri secara ilmu hukum. Masih segar dalam ingatan kita bahwa seiring dibatalkannya keberlakuan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan, Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT. BHMN) pada tahun 2010 tidak mempunyai landasan hukum karena beberapa Peraturan Pemerintah untuk dasar pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan tinggi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Namun setelah itu, perjuangan beberapa Perguruan Tinggi Negeri seperti Universitas Indonesia (UI), Universitas Gajah Mada (UGM), Universitas Sumatera Utara (USU), Institut Teknologi Bandung (ITB), Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), dan Universitas Airlangga (Unair) akhirnya ditetapkan statusnya menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) yang sebelumnya berstatus Perguruan Tinggi-Badan Hukum Milik Negara (PT-BHMN).¹²

Tidak berhenti sampai disitu saja, penetapan PTN-BH justru masih menghadapi berbagai permasalahan. Tujuan mewujudkan keotonomian dari penetapan status badan hukum entitas perguruan tinggi ternyata tidak semudah pada saat memperoleh penetapan. Masalah keotonomian adalah masalah seputar bagaimana menjawab permasalahan substantif maupun teknis penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi. Sebut saja berangkat dari komando kebijakan *leadership* dalam kerangka *legal* normatif sampai kepada

¹² Lihat status pada masing-masing statuta 7 (tujuh) PTN-BH. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Teknologi Bandung, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Pertanian Bogor, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gajah Mada, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Indonesia yang telah dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Sumatera Utara dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Airlangga. Pada tahun 2014 bertambah menjadi 11 (sebelas) PTN-BH yang semula PTN dengan status pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum menjadi PTN-BH yaitu Universitas Padjadjaran berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2014, Universitas Diponegoro berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2014, Universitas Hasanudin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2014, dan Institut Teknologi Sepuluh Nopember berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2014.

teknis implementasi tertib administrasi. Berdasarkan pengalaman penulis pada unit yang membidangi hukum di perguruan tinggi, terdapat beberapa masalah yang sampai saat ini masih perlu dilakukan proses penyelesaiannya. Meliputi pengelolaan keuangan, aset dan sumber daya manusia yang sebagian besar berujung pangkal kepada sumber pendanaan atau pendapatan perguruan tinggi negeri.

Permasalahan normatif antara lain terkait pengelolaan keuangan, aset dan/atau sumber daya manusia yang berujung pangkal kepada sumber pendanaan terkadang menjadi indikator pemahaman mendasar bagi tolok ukur penyelesaian pengelolaan perguruan tinggi negeri badan hukum. Sebagai contoh pertanyaan yang sering mengemuka: Bagaimanakah pengelolaan aset sebuah perguruan tinggi negeri badan hukum? Apakah perguruan tinggi negeri badan hukum mempunyai aset mandiri/otonom di luar sumber pendanaan dari pemerintah? Begitu pula dengan pertanyaan permasalahan sumber daya manusia. Bagaimanakah pengelolaan kepegawaian pada perguruan tinggi negeri badan hukum? Apakah perguruan tinggi negeri badan hukum dapat menetapkan status kepegawaian mandiri/otonom selain dari status kepegawaian Aparatur Sipil Negara dan bagaimana pengaturannya? Beberapa pertanyaan tersebut sering dikaitkan dengan pertanyaan darimana sumber pendanaan sebuah perguruan tinggi negeri badan hukum yang tentunya beririsan pula dengan otoritas dan kewenangannya dengan ketentuan pemerintah.

Pada tulisan ini Penulis memaparkan perbandingan antara penetapan perguruan tinggi negeri sebagai badan hukum pada ranah publik dengan penetapan Lembaga pada ranah hukum perdata. Tulisan ini melihat hal tersebut bahwa secara asas dan teori hukum bahwa sebuah pembentukan perguruan tinggi oleh pemerintah sekalipun seharusnya dapat mencapai kemandirian dalam bentuk kebebasan ilmiah, kebebasan mimbar akademik maupun non-akademik yang sepertinya tidak mungkin dicapai jika tidak melalui nomenklatur badan hukum. Tulisan ini hendak mencapai penggambaran deskriptif preskriptif dari implikasi sifat badan hukum pada sebuah perguruan tinggi negeri dan merefleksikan secara historis pencapaian awal penetapan nomenklatur badan hukum sebagai sebuah subjek hukum.

II. ASAS DAN TEORI BADAN HUKUM

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dikonstruksikan sebagai badan hukum publik karena sifat dan fungsinya menjalankan tugas dan fungsi organ negara. Tidak ada yang salah dengan analogi ini. Namun menemukan sebuah kemandirian-cenderung otonomi pada sebuah badan hukum publik-meskipun terbuka peluang (bukan tanpa pembuktian) tidaklah mudah. Peluang yang dimaksud penulis terkait dengan "*nature*" perguruan tinggi dalam bergerak dan beroperasi dalam kebebasan akademik pada pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat di dalam kerangka Tridharma.

Kompleksitas sifat perguruan tinggi semakin bertambah tatkala urusan negara juga beririsan dengan teknis pengelolaannya. Mulai dari sumber pendanaan, dasar yuridis-normatif pelaksanaan, sampai dengan pelaporan monitoring dan evaluasi. Seperti proses penemuan hukum, fenomena pengelolaan perguruan tinggi hampir mirip dengan tipisnya batasan antara hukum publik dan hukum privat dalam sistem hukum. Semakin perguruan tinggi berkeinginan untuk menggeser dan memisahkan otonomi kearahnya, maka semakin besar daya tolak kutub yang sama terkait peran pemerintah dalam penetapan statusnya.

Menariknya menurut sebagian orang bahwa badan hukum korporasi adalah identik hanya berkaitan dengan hukum perdata perseroan seperti layaknya pada ketentuan normatif pada UU PT. Namun secara semantik sebetulnya pengertian korporasi dapat diartikan lebih luas tidak hanya hukum perseorangan pada perusahaan, tetapi juga sampai menyentuh ranah kebebasan pada sekelompok maupun individu itu sendiri. Termasuk pengertian badan hukum pada sebuah perguruan tinggi yang berbentuk Universitas-layaknya termasuk kepada pengertian itu. Sebagaimana pada asal muasalnya menurut pengertian pada definisi hukum Romawi bahwa pengertian Universitas itu adalah:

“ *A union of persons or things considered as a whole; a corporation.*”¹³

Meskipun secara umum korporasi diartikan sebagai perseroan dalam makna secara ketentuan dalam Undang-Undang yang menganggap perseroan itu sebagai bentuk istimewa dari sebuah *corporation* dalam bahasa Inggris, atau lebih sederhana sebagai *maat* atau *vennot* dalam bahasa Belanda yang padanan kata bahasa Indonesia adalah persekutuan. Pengertian korporasi itu sendiri jika kembali kepada pengertian yang paling sederhana sebagai persekutuan (*associatie*) perdata adalah sebagai *maatschap* yang bertujuan mencari keuntungan atau kemanfaatan dengan sesuatu pekerjaan atau jabatan (*beroep*) dengan atau tidak memakai nama bersama.¹⁴ Perguruan tinggi sebagai entitas nirlaba ini didefinisikan sebagai entitas yang “tidak mengutamakan” mencari keuntungan-meskipun tidak pula diartikan “tidak mengutamakan” mencari kemanfaatan.

Korporasi dalam definisi *corporation (as-noun)* pun diartikan sebagai entitas yang mempunyai kewenangan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku untuk bertindak sebagai:

“*An entity having authority under law to act as a single person distinct from the shareholders who own it and having rights to issue stock and exist indefinitely; a group or succession of persons established in accordance with legal rules into a legal or juristic person that has legal personality distinct*

¹³ Bryan A. Garner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, 2004. P.4774.

¹⁴ Ari Wahyudi Hertanto, *Kantor Hukum Pendirian dan Manajemennya: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hal.5.

from the natural persons who make it up, exists indefinitely apart from them, and has the legal powers that its constitution gives it."¹⁵

Luasnya pengertian korporasi secara entitas membuka pemahaman bahwa perkumpulan perdata yang pada awalnya dari ranah privat merambah pula kepada ranah publik. Terlebih entitas ini di lingkupi dengan perkembangan ilmu yang beraneka ragam dalam sebuah tri-dharma akademik. Prinsip kebebasan mimbar akademik menjadi tolok ukur pembentukan awal dari entitas korporasi ini.

Meskipun dari sebagian disiplin ilmu mungkin tidak semua setuju bagi kedudukan pemahaman bahwa korporasi seharusnya ada pada lingkup keperdataan, khususnya hukum privat. Namun, objek dan subjek dari sebuah 'korporasi universitas' yang berlandaskan kebebasan akademik menjadi ciri khas fungsi entitasnya yang beririsan dengan hak-hak edukasi publik yang akhirnya menempatkannya menjadi berada di 'ranah' publik.

Menurut Paul Scholten, uniknya penempatan subjek hukum selaku pribadi hukum pada hukum publik justru ini merupakan hukum khusus yang menjadi sub-sistem hukum dari hukum perdata. Sehingga jika kembali kepada asas ilmu hukum bahwa asas *lex specialis derogate lex generalis* unsur kekhususan tata hukumnya ada pada kekhususan hukum publik –tepatnya pada aturan internal pribadi hukum itu sendiri.

Namun, kembali pertanyaan dasar mengemuka. Jika ketentuan khusus mengenyampingkan ketentuan umum, maka dimanakah letak pribadi hukum itu berada? Di satu sisi hukum perdata sudah mengkhususkan ketentuan pribadi hukum, dan hukum publik-pun sudah dikesampingkan olehnya.

Paul Scholten hanya menggambarkan adanya perbedaan yang bisa ditemukan, tetapi Scholten tidak membahas bagaimana kedudukan sebuah pribadi hukum jika posisinya tidak dikedua tata hukum ini. (red-berada diantara, atau lintas tata hukum).

Begitu kompleknya urusan kebebasan mimbar akademik pada pengelolaan entitas perguruan tinggi yang berbentuk badan hukum ini, tak begitu jauh berbeda pula dengan pengelolaan non-akademiknya. Kompleksitas urusan perguruan tinggi bisa dikatakan sama kompleksitasnya dengan urusan negara. Unsur negara di dalam ilmu negara yang terdiri dari (wilayah, rakyat, pemerintahan yang berdaulat dan pengakuan negara lain).

Unsur pengakuan ini yang diterjemahkan oleh Scholten kedalam suatu kuasa bahwa sebuah entitas hukum diperlukan adanya 'pernyataan' dari entitas hukum yang lain.

Sehingga patut dipahami pula bahwa ranah privat yang menjadi ranah publik inilah menyebabkan irisan lintas antar disiplin ilmu dengan ilmu hukum. Bahkan, permasalahan normatif menjadi persoalan mengemuka tatkala pertanyaan mendasar hadir misalnya; apa yang menjadi lebih tinggi, apakah sebuah keputusan atau perjanjian kerjasama? Ketika terjadi suatu

¹⁵ Bryan A. Garner, *Ibid*, pp. 1034.

persoalan ranah privat antara perguruan tinggi mitra kerjasama dengan aturan perguruan tinggi yang beririsan pula dengan ketentuan pemerintah.

Namun ironis pada ranah normatif, terdapat beberapa ketentuan yang menjadikan para yuris kembali melihat kebelakang atas kekuatan yuridis normatif tetapi sekonyong-konyong ingat pada asas” keberlakuan hukum yang baru menyenyampingkan hukum yang lama”

Menurut Paul Scholten asas hukum adalah kecenderungan terbatas secara umum yang mengisyaratkan cara pandang kita kepada hukum, termasuk dengan cara pandang kesusilaan.¹⁶

Pergeseran pemahaman akan sistem hukum yang tak lagi dipisahkan secara tegas pada terjadinya peristiwa hukum juga terimplementasikan pada ketentuan normatif seperti perubahan dan pencabutan pada sebuah Undang-Undang.

III. IMPLIKASI NORMATIF KONSEP PRIBADI HUKUM (BADAN HUKUM) DALAM DISIPLIN ILMU HUKUM

Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dengan segala permasalahannya telah terjadi sebagai peristiwa hukum. Namun, secara keilmuan ilmu hukum kita tidak bisa menampikkan bahwa ada irisan yang sangat tipis dan cenderung tidak terlihat oleh kasat mata bahwa kenyataan hukum positif sebuah badan hukum PTN-BH telah melampaui konsepsi sendiri-tata hukum. Sebagaimana diketahui lingkup pengelolaan akademik maupun akademik, ada ranah tata hukum yang berkelindan di dalamnya. Sebagai badan hukum publik, PTN-BH didominasi oleh pengaturan ketentuan hukum administrasi negara. Tetapi jika berhubungan dengan pihak di luar PTN-BH maka ada ranah hukum privat-tatakala membahas mengenai perjanjian kerjasama antara mitra yang bekerjasama dengan PTN-BH.

Universitas Indonesia merupakan universitas dengan status badan hukum yang mempunyai pendapatan bersumber dari APBN maupun non-APBN.¹⁷ Didalam ranah hukum administrasi negara-khususnya lingkup keuangan negara. Segala sumber pendanaan PTN-BH di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah ranah badan hukum. Begitu pula, sebaliknya jika bersumber dari APBN maka segala rujukan ketentuan bersumber dari UU Keuangan Negara. Ada paradoks yang terdeskripsi dan tergambarkan bahwa ironi telah terjadi ketika kaedah hukum menjadi kenyataan secara normatif, bukan kenyataan yang seharusnya berlaku untuk kaedah hukum seperti kaedah lainnya di dalam asas hukum. Salah satu paradoks konsepsi badan hukum ini sejalan seperti yang digambarkan oleh Dian Puji Simatupang di dalam kajian disertasinya bahwa ada pengertian

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002), hal.34.

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6695), Pasal 5 dan Pasal 78.

perluasan sebuah ketentuan disini, jika mengenai pendapatan PTN-BH, sehingga PTN-BH seharusnya mempunyai pengaturan ketentuan normatif secara otonom yang menjadi ciri khas sebuah badan hukum di luar ketentuan mengenai keuangan negara.

Namun menariknya pula di sisi lain, bahwa secara otoritatif negara juga mempunyai kewenangan untuk membentuk hukum. Menurut teori pembenaran sebuah negara bahwa antara lain secara yuridis, negara berdasarkan teori timbal balik (*machtverhaltnis*) merupakan perjanjian secara perdata kepada masyarakat untuk membuat organisasi kekuasaan baik secara perdata maupun hukum publik. Untuk hukum publik, negara atas dasar satu tujuan memilih penguasa yang mewakilinya untuk membenarkan tindakan masyarakat yang diwakili.¹⁸ Sehingga implementatif dari teori ilmu negara pada tataran normatif dapat bersinggungan dengan inter tata hukum antara satu dengan yang lainnya.

Contoh implementatif sebuah kaedah hukum normatif pada pembentukan sebuah pribadi hukum pula mengemuka ketika sebuah Undang-Undang membuat pengertian dan konsepsi sebuah pribadi hukum. Undang-Undang Cipta Kerja menyatakan sebuah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dapat serta merta mengenyampingkan sebuah tata hukum yang lain pula. Contoh ketentuan pada rumusan:

“ lembaga yang diberikan kewenangan khusus (*sui generalis*)”¹⁹

Meskipun konteks ini tentang lembaga investasi, yang ingin penulis soroti disini adalah kewenangan lembaga ini sebagai sebuah subjek hukum khusus yang disebutkan sebagai pribadi hukum yang konteksnya diberikan kewenangan oleh pejabat negara dalam hal ini menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Uniknya ada nomenklatur baru disini yang menjadi pribadi hukum lainnya yang juga bisa menjadi kajian para yuris yaitu lembaga yang dimaksud menjadi “badan hukum Indonesia” sepenuhnya yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.²⁰

Begitu kompleknya sebuah badan hukum publik yang bertugas melaksanakan fungsi organ negara sehingga negara perlu membentuk sebuah nomenklatur baru untuk menjalankan kewenangannya. Namun, yang juga perlu dicermati disini bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat secara hukum perdata untuk lembaga yang dibentuk ini beralih kepada lembaga itu sendiri bahkan terhadap aset negara dan aset badan usaha milik negara yang dijadikan investasi pemerintah pusat pada lembaga tersebut.²¹

Sebagai pamungkas ada rumusan ketentuan mengenai subjek hukum badan hukum publik ini yang dinamakan lembaga:

¹⁸ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ilmu Negara, hal. 34 dan 36.

¹⁹ Undang-Undang Cipta Kerja, Pasal 154 ayat (3) huruf b hal. 735.

²⁰ Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, Pasal 156 ayat (2), hal. 736.

²¹ *Ibid*, Pasal 157, hal. 736.

“sepanjang diatur dalam UU ini, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara, kekayaan negara, dan/atau badan usaha milik negara tidak berlaku bagi lembaga.”²²

Kembali kepada pembahasan badan hukum publik tadi, bahwa pembahasan mengenai subjek hukum semakin berkembang dalam sistem hukum. Sesuai dengan fungsi asas hukum, bahwa asas hukum dapat berkembang mengikuti kaedah hukumnya. Bahkan, asas hukum secara sifatnya sebagai instrumental hukum bahwa asas hukum mengakui adanya kemungkinan-kemungkinan penyimpangan-penyimpangan antar tata hukum, sehingga membuat sistem hukum itu lues dan berkembang.²³

PTN-BH secara status dapat kembali dikembangkan secara konseptual bahwa apakah lingkup laku hukum publik yang diembannya layaknya mempunyai nomenklatur penamaan badan hukum yang khusus bagi sebuah PTN yang ditetapkan oleh pemerintah melalui statuta masing-masing PTN-BH dengan Peraturan Pemerintah. Bahkan jika dikaitkan pada keberlakuan norma pada setingkat Undang-Undang, maka PTN-BH juga merujuk kepada Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang secara khusus mengatur mengenai pemanfaatan kekayaan berupa tanah dan hasil pemanfaatannya menjadi pendapatan PTN Badan Hukum. Meskipun PTN-BH memiliki kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah.²⁴

Menurut perkembangan teori badan hukum berdasarkan *entity theory* bahwa entitas badan hukum merupakan kenyataan di luar kaedah hukum yang tidak diciptakan oleh hukum tetapi diakui keberadaannya secara nyata. *State grant theory* dan *real entity theory* sama-sama mengakui bahwa badan hukum merupakan entitas yang tercipta dan diciptakan oleh hukum. Yang membedakan keduanya hanyalah siapa pembentuknya.²⁵ Dengan demikian konsep entitas badan hukum berkembang dan berangkat dari konsep entitas lintas inter tata hukum-baik hukum perdata maupun hukum publik.

Sementara ironi lain juga ditemukan ketika *judicial review* UU BHP mengenai penetapan nomenklatur sebuah badan hukum pendidikan. Sangat kontroversial ketika itu, perbedaan konseptual mengenai nama bersama sebuah badan hukum pendidikan. Namun akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa frasa “badan hukum pendidikan” bukanlah sebuah bentuk penamaan bentuk badan hukum tertentu, melainkan sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu.²⁶

²² Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, *Op Cit.*, Pasal 164 ayat (2), hal. 741.

²³ Sudikno Mertokusumo, *Op Cit.*, hal. 36.

²⁴ Undang-Undang No. 12 tahun 2012, Pasal 65 ayat (3) huruf a dan penjelasan.

²⁵ Yetty Komalasari Dewi, “*Pemikiran Baru Tentang Persekutuan Komanditer (CV): Studi Perbandingan KUHD dan WvK Putusan-Putusan Pengadilan Indonesia dan Belanda*”, Disertasi Universitas Indonesia, 2011, hal. 118.

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, hal. 401.

IV. SIMPULAN

Penetapan sebuah subjek hukum tidak terlepas pada sendi-sendi tata hukum pada sistem hukum. Begitu pula dengan penetapan pribadi hukum/*rechtspersoon* pada hukum publik. Berdasarkan perkembangan teori badan hukum yang mendudukan badan hukum publik sebagai entitas yang hanya dapat ditetapkan oleh negara/pemerintah telah diimplementasikan kedalam ketentuan normatif. Namun, di sisi lain terdapat ironi pengaturan yang lebih mengedepankan fleksibilitas pengelolaan badan hukum-meskipun dari kedua teori baik *State grant theory* dan *Real entity theory* sama-sama mengakui entitas badan hukum-tercipta dan dicipta oleh hukum karena secara hakikatnya sudah diakui di luar hukum akan keberadaannya. Terlebih urusan badan hukum di dalam ranah publik menjadi lebih rumit ketika badan hukum tersebut secara fungsi diberi kewenangan untuk menyelenggarakan urusan negara/pemerintah. Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan konsep Lembaga pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 merupakan contoh kontras badan hukum pada ranah publik dan perdata yang menurut hemat justru terdapat irisan tata hukum pada keduanya. PTN-BH dengan segala ketentuan pengelolaan otonominya berujung pangkal kepada sumber pendanaan yang mengacu kepada keberlakuan normatif Undang-Undang Keuangan Negara. Sedangkan konsep Lembaga pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 justru mengecualikan segala ketentuan yang mengatur mengenai badan usaha milik negara, perbendaharaan negara dan keuangan negara. Disamping itu pula, penulis hadirkan perbedaan pemahaman konsep badan hukum pendidikan pada Putusan Mahkamah Konstitusi pada saat *judicial review* UU BHP. Untuk itu melalui artikel ini penulis mengarpakan ada kejelasan yuridis oleh negara/pemerintah terhadap tindaklanjut penetapan PTN-BH menjadi badan hukum dalam ranah hukum publik, diharapkan pula ada kajian/telaah para yuris dan/atau akademisi sehingga walaupun badan hukum publik diberi kewenangan untuk berada di ranah publik, tetapi diharapkan badan hukum publik juga berkembang dalam lintas antar disiplin hukum lainnya dalam sistem hukum. Semoga!

Daftar Pustaka

Buku

- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti)
- Ari Wahyudi Hertanto, *Kantor Hukum Pendirian dan Manajemennya: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016)
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002)
- Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ilmu Negara. 2019.

Artikel

- Rian Adhivira Prabowo, Adi Seno, Fajar Ahmad Setiawan, *Bisakah Alam menjadi subyek hukum? Refleksi atas Beberapa Pengalaman*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol.50 No.1 (2020).
- E. Fernando M. Manullang, *Subjek hukum menurut Hans Kelsen dan Teori Tradisional: Antara Manipulasi dan Fiksi*, Jurnal Hukum dan Peradilan Vol. 10, no.1 (2021).
- Freddy Harris, *Analisis Singkat Perubahan Status Hukum Perguruan Tinggi Negeri Menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN)*, Nomor 3 Tahun XXXIV, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Juli-September 2004.
- George F. Canfield, *The Scope Limits of the Corporate Entity Theory*, "Columbia Law Review", Vo. 17, No.2 (Feb. 1917), 128-143.

Disertasi

- Bustamam, *"Landasan Konstitusional Perguruan Tinggi Beberapa Permasalahan dan Penanggulangannya 1945-1965"* Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pasca sarjana, Jakarta Rabu 8 Mei 1991 Pukul 10.00 WIB, hal. 536-537.
- Yetty Komalasari Dewi, *"Pemikiran Baru Tentang Persekutuan Komanditer (CV): Studi Perbandingan KUHD dan WvK Putusan-Putusan Pengadilan Indonesia dan Belanda"*, Disertasi Universitas Indonesia, 2011.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009.

Peraturan

- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Teknologi Bandung,
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Pertanian Bogor
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gadjah Mada
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Sumatera Utara

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Airlangga

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2014

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2014

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2014

Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2014

Kamus

Bryan A. Garner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, 2004.

Internet

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/section/77>, diakses tanggal 4 Februari 2021.

PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMILU OLEH BAWASLU DI MASA PANDEMI COVID-19

Satrio Alif Febriyanto¹

I. PENDAHULUAN

Pandemi Corona Virus Diseases 2019 (COVID-19) yang melanda seluruh dunia sejak awal tahun 2020 berdampak kepada kehidupan seluruh lapisan masyarakat. Pandemi ini bukan hanya berdampak pada aspek kesehatan saja. Lebih dari itu, pandemi ini mengubah tatanan kehidupan yang ada di masyarakat pada seluruh aspek kehidupan. Salah satu pola kehidupan yang berubah secara signifikan dalam kehidupan sehari-hari adalah pertemuan yang tadinya diselenggarakan secara tatap muka berubah menjadi pertemuan jarak jauh melalui alat-alat teknologi seperti pertemuan tatap muka. Di masa pandemi ini, pertemuan tatap muka dibatasi dalam rangka mencegah penyebaran COVID-19 yang menyebar melalui tetesan cairan mulut maupun hidung dan udara.² Akibat dari pembatasan pertemuan tatap muka tersebut adalah terjadinya perubahan drastis keseluruhan pola kehidupan di masyarakat.

Perubahan pola kehidupan masyarakat tersebut mempengaruhi perubahan tata cara pelaksanaan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia. Pada masa Pandemi COVID-19 ini, Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu untuk memilih kepala daerah secara serentak pada tanggal 9 Desember 2020.³ Pemilu Kepala Daerah tersebut diselenggarakan di 270 daerah yang terdiri atas 9 provinsi, 37 Kota, dan 224 Kabupaten.⁴

Dengan kondisi Pandemi COVID-19 yang tengah melanda Indonesia, teknis pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah Serentak 2020 pun menyesuaikan dengan protokol-protokol yang harus diikuti untuk mencegah penyebaran COVID-19. Komisi Pemilihan Umum (KPU) selaku penyelenggara kegiatan Pemilu telah membuat regulasi untuk memastikan mencegah Pemilu sebagai *cluster* baru dari penyebaran COVID-19.

Hal tersebut tercermin dari regulasi KPU yang membatasi pelaksanaan kampanye rapat umum yang biasanya mengumpulkan ribuan orang pada

¹Mahasiswa S1 Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Alamat Kontak: satrio.alif@ui.ac.id

²Joko Triatmodjo, et. al., "Resusitasi Jantung Paru di Era Pandemi COVID-19," *Jurnal Keperawatan* 12, no.3 (September 2020): 358, <https://doi.org/10.32583/keperawatan.v12i3.781>.

³Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Ketiga Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020, Peraturan KPU No. 5 Tahun 2020, Ps. 8B.

⁴Komisi Pemilihan Umum, "Info Publik Pilkada 2020," <https://pilkada2020.kpu.go.id/#/pkwkp>, diakses pada 22 September 2021.

pelaksanaan Pemilu sebelum masa pandemi.⁵ Selain itu, pemilih diminta untuk membawa alat-alat seperti bolpoin masing-masing pada masa pemungutan suara untuk mencegah penyebaran COVID-19 dan tidak berkerumun saat menggunakan hak suaranya.⁶ Di samping penyesuaian pelaksanaan Pemilu yang dilakukan oleh KPU, penyesuaian pun dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dalam mengawasi pelaksanaan Pemilu di masa Pandemi COVID-19 seperti saat ini.

Berdasarkan permasalahan yang sudah diuraikan diatas, maka terdapat beberapa permasalahan yang hendak untuk dibatasi Penulis dalam tulisan ini yaitu bagaimana perubahan yang terjadi terhadap peran Bawaslu dan cara Bawaslu menghadapinya dalam Pemilu di masa Pandemi COVID-19 serta bagaimana perbedaan pelaksanaan pengawasan Pemilu di masa Pandemi Covid-19?

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis perubahan yang terjadi terhadap peran Bawaslu dalam pilkada di masa Pandemi Covid-19 dan Menganalisis cara Bawaslu menghadapi perubahan peran dalam pilkada akibat Pandemi Covid-19. Selain itu, tulisan ini disusun menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis yaitu penelitian yang dilakukan terhadap hukum positif tertulis menggunakan data sekunder yang merupakan data yang diperoleh melalui kajian pustaka.⁷

II. PEMBAHASAN

A. Bawaslu dan Kewenangannya di Dalam Pemilu Kepala Daerah

Menurut Dede Sri Kartini, Pengawasan pemilu adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan baik secara struktural maupun non struktural untuk mencapai tujuan pemilu.⁸ Sedangkan, Syamsul Hadi Thubany mendefinisikan pengawasan pemilu sebagai aktivitas memastikan proses tahapan-tahapan pemilu dengan cara mengumpulkan data, informasi serta menginventarisasi temuan kasus terkait pelaksanaan pemilu yang dilakukan oleh kelompok masyarakat atau organisasi yang independen dan non partisan.⁹ Dari kedua pendapat ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan pemilu

⁵Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), Peraturan KPU No. 13 Tahun 2020, Ps. 88C.

⁶Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Peraturan KPU No. 18 Tahun 2020, Lampiran

⁷Sulistiyowati Irianto, "Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum," *Hukum dan Pembangunan* 32 (April 2002), hlm. 160.

⁸Dede Sri Kartini, "Demokrasi dan Pengawasan Pemilu," *Journal of Governance* 2, no. 2 (Desember 2017): 161, <http://dx.doi.org/10.31506/jog.v2i2.2671>.

⁹Syamsul Hadi Thubany, *Bersama Masyarakat Mengawal Pemilu 2009*, (Jakarta: Yayasan TIFA dan JPPR, 2010), hlm. 6.

merupakan kegiatan secara sistematis untuk memastikan setiap tahapan pemilu berjalan sesuai dengan tujuan dan asas pemilu yang dilakukan oleh suatu organisasi yang bersifat independen.

Dalam konteks penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pengawasan pemilu dilaksanakan secara sistematis, terstruktur, dan independen melalui Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Menurut Pasal 1 angka 17 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Bawaslu didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁰ Bawaslu berkedudukan di Ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi, kota, dan kabupaten di wilayah Indonesia.¹¹ Bawaslu di tingkat nasional dan provinsi berkedudukan tetap, sedangkan di tingkat kabupaten/kota berkedudukan tidak tetap.¹² Bawaslu di kabupaten/kota menjalankan fungsinya untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum pada tingkatan wilayah administrasi di bawahnya melalui Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) yang ada di setiap kecamatan dan tempat pemungutan suara, baik di dalam maupun luar negeri.¹³

Pengawasan pemilu di Indonesia pertama kali hadir di tahun 1980-an atas tuntutan dari dua partai yang ada saat itu Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia terhadap pelaksanaan pemilu di masa awal orde baru yang sarat atas intervensi dan represivitas dari pihak orde baru dan golongan karya untuk memenangkan pemilu 1971 dan pemilu 1977.¹⁴ Untuk menanggulangi kecurangan yang terjadi pada dua pemilu sebelumnya dan memperbaiki kualitas pemilu 1982, Pemerintah melibatkan kedua partai politik tersebut ke dalam sebuah lembaga baru yang mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) untuk menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu bernama Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu (Panwaslak Pemilu).¹⁵

Sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan di dalam pemilihan umum, Bawaslu memiliki beberapa tugas. Tugas-tugas tersebut dilaksanakan oleh Bawaslu dari tingkat nasional sampai dengan tingkat lapangan untuk memastikan penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan asas dan tujuannya. Menurut Pasal 93 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan

¹⁰Indonesia, Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No.15 Tahun 2011, LN No.101 Tahun 2011, TLN No. 5246, Ps. 1.

¹¹*Ibid.*

¹²Indonesia, Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU No.15 Tahun 2011, Ps. 69.

¹³Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109, Ps. 1.

¹⁴Bawaslu, "Profil Bawaslu RI," <https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu#:~:text=Dalam%20sejarah%20pelaksanaan%20pemilu%20di,belum%20dikenal%20istilah%20pengawasan%20Pemilu>, diakses 30 September 2021.

¹⁵*Ibid.*

Umum, Bawaslu memiliki beberapa tugas yaitu menyusun standar pelaksanaan pengawasan, menyelenggarakan pengawasan terhadap setiap tahapan pemilu, mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu, dan mengawasi pelaksanaan peraturan KPU yang menjadi acuan teknis penyelenggaraan pemilu:¹⁶

Berdasarkan tugas-tugas Bawaslu yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa Bawaslu memiliki ruang lingkup tugas yang sangat luas mencakup penyelenggaraan pengawasan pemilu secara nasional mulai dari konsep sampai dengan teknis pelaksanaan. Tugas-tugas yang dimiliki oleh Bawaslu tersebut didasarkan pada kewenangan bawaslu sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk melakukan pengawasan penyelenggaraan pemilu. Kewenangan Bawaslu sendiri diatur pada Pasal 94 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Kewenangan yang dimiliki oleh KPU adalah menerima, memeriksa, dan memutuskan kasus dugaan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan seputar pemilu; membentuk bawaslu pada tingkatan pemerintahan dibawahnya (Provinsi, Kabupaten/Kota, TPS, dan luar negeri); menyelesaikan sengketa proses dan administrasi pemilu.¹⁷

B. Perubahan yang Terjadi Dalam Pelaksanaan dan Pengawasan Pemilu Pada masa Covid-19

Pandemi menyebabkan adanya beberapa perubahan dalam pengawasan pemilu yang telah diimplementasikan dalam Pemilu Kepala Daerah Serentak 2020. Secara umum, perubahan tersebut terjadi dalam menjadikan protokol kesehatan sebagai kewajiban Bawaslu di setiap tingkat dalam melaksanakan tugasnya atau pembatasan jumlah perwakilan Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota dalam kegiatan-kegiatan tertentu. Perubahan ini difasilitasi di dalam Peraturan KPU No. 5 Tahun 2020 dan Peraturan KPU Nomor 6 Tahun 2020. Di dalam Peraturan KPU No. 5 Tahun 2020, ketentuan mengenai perubahan tersebut diatur di dalam Pasal 8B dan Pasal 8C. Apabila diuraikan, dapat dilihat bahwa di dalam Pasal 8B disebutkan bahwa tanggal pelaksanaan menjadi tanggal 9 Desember 2020 setelah sebelumnya telah terjadi penundaan akibat pandemi Covid-19. Selanjutnya di dalam Pasal 8C ayat (1) disebutkan bahwa seluruh tahapan, program, dan jadwal pemilihan serentak lanjutan harus dilaksanakan sesuai dengan protokol kesehatan penanganan Covid-19. Ketentuan ini kemudian diperjelas di dalam ayat (2) bahwa ketentuan tersebut ditetapkan setelah Komisi Pemilihan Umum (KPU) melakukan koordinasi dengan Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan Menteri Kesehatan. Adapun ayat (3) menyebutkan bahwa ketentuan mengenai tata cara teknis pelaksanaan seluruh tahapan, program, dan jadwal pemilihan serentak lanjutan yang menerapkan protokol

¹⁶Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, Ps. 93.

¹⁷Indonesia, Undang-Undang Pemilihan Umum, UU No.7 Tahun 2017, Ps. 94.

kesehatan penanganan Covid-19 sebagaimana yang dimaksud di dalam ayat (1) dan (2) diatur dengan Peraturan KPU lainnya.¹⁸

Kemudian, jika diuraikan, terdapat banyak ketentuan baru yang diatur secara lebih spesifik di dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2020 sebagai bentuk pelaksanaan dari Pasal 8C ayat (3) Peraturan KPU No. 5 Tahun 2020. Di dalam Peraturan KPU No. 6 Tahun 2020 Pasal 8 huruf d angka 3, disebutkan bahwa dalam penerimaan berkas dokumen dan/atau perlengkapan fisik, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Panwaslu Kelurahan/Desa sebagai pengawas pemilu di setiap tingkat harus memperhatikan batasan jumlah orang di dalam ruangan dan harus menjaga jarak sejauh satu meter.¹⁹ Kemudian di dalam Pasal 9 huruf a angka 5, disebutkan bahwa pengawas pemilu di setiap tingkat harus melaksanakan protokol kesehatan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dalam setiap kegiatan di dalam ruangan.²⁰ Mengenai sanksi teguran bagi pelanggar protokol kesehatan, di dalam Pasal 11 ayat (3), pengawas pemilu di setiap tingkat menjadi pihak yang harus dikoordinasikan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, dan PPS sebagai panitia pemilihan umum dalam pemberian sanksi yang harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.²¹

Kemudian, terkait dengan ketentuan dalam pelaksanaan rekapitulasi dan pemberitahuan hasil rekapitulasi daftar pemilih hasil pemutakhiran dan penetapan DPS, Pasal 27 ayat (1)--ayat (4) menyebutkan bahwa perwakilan dari Bawaslu Kabupaten/Kota harus mengikuti protokol kesehatan.²² Kemudian ketentuan mengenai hal yang sama tetapi dalam pemilihan di tingkat provinsi, hal tersebut juga diatur di dalam Pasal 29 ayat (1)--ayat (4).²³ Protokol kesehatan juga harus dilaksanakan dalam pelaksanaan rekapitulasi DPS hasil perbaikan dan penetapan DPT setelah menerima DPS hasil perbaikan dari PPK dalam rapat pleno terbuka di tingkat kabupaten/kota serta penyampaian salinan rekapitulasi DPT, hal ini diatur di dalam Pasal 33 ayat (1)--ayat (4).²⁴ Di tingkat provinsi, hal tersebut diatur di dalam Pasal 34 ayat (1)--ayat (4).²⁵

Dalam pelaksanaan rapat pleno terbuka rekapitulasi dukungan hasil verifikasi faktual, pengaturan mengenai pembatasan jumlah perwakilan Bawaslu Kabupaten/Kota diatur di dalam Pasal 45 ayat (3) yakni sebanyak dua perwakilan dan jumlah perwakilan Bawaslu Provinsi diatur di dalam Pasal 45 ayat (4) yakni sebanyak dua perwakilan. Perwakilan tersebut juga harus mengikuti protokol kesehatan yang diatur di dalam ayat (5).²⁶ Kemudian

¹⁸ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 5 Tahun 2020*, Pasal 8B--8C.

¹⁹ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 8 huruf d angka 3.

²⁰ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 9 huruf a angka 5.

²¹ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 11 ayat (3).

²² *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 27 ayat (1)--ayat (4).

²³ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 29 ayat (1)--ayat (4).

²⁴ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 33 ayat (1)--ayat (4).

²⁵ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 34 ayat (1)--ayat (4).

²⁶ *Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020*, Pasal 45 ayat (3)--ayat (5).

mengenai debat publik atau debat terbuka antar-pasangan calon, Pasal 59 huruf b menyebutkan bahwa kegiatan tersebut hanya bisa dihadiri beberapa pihak, salah satunya adanya Bawaslu Provinsi atau Bawaslu Kabupaten/Kota sesuai wilayah kerja masing-masing.²⁷ Selanjutnya, terkait dengan laporan dana kampanye, Pasal 67 memerintahkan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk memberikan akses informasinya kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten Kota sesuai dengan wilayah kerjanya.²⁸

Kemudian dalam rekapitulasi hasil penghitungan suara, Pasal 77 mengharuskan kegiatan tersebut dilakukan secara elektronik. Dalam hal ini, di dalam Pasal 77 huruf a angka 3, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, atau Panwaslu Kecamatan diperbolehkan mengirimkan perwakilan paling banyak dua orang.²⁹ Selanjutnya dalam penyerahan salinan formulir, Pasal 79 ayat (2) mengharuskan Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan sebagai penerima salinan formulir untuk tetap melaksanakan protokol kesehatan.³⁰ Terakhir, mengenai ketentuan lain-lain, di dalam Pasal 90 ayat (1) disebutkan bahwa KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS harus berkoordinasi dengan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS sesuai dengan tingkatannya dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan serentak lanjutan.³¹

III. KESIMPULAN

Pengawasan pemilu merupakan kegiatan secara sistematis untuk memastikan setiap tahapan pemilu berjalan sesuai dengan tujuan dan asas pemilu yang dilakukan oleh suatu organisasi yang bersifat independen maupun masyarakat umum pada umumnya. Pengawasan Pemilu secara struktur ketatanegaraan dilakukan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Akan tetapi, pandemi Covid-19 memberikan banyak perubahan dalam mekanisme atau secara teknis dalam pelaksanaan. Di Indonesia, hal ini diimplementasikan melalui PKPU No. 5 Tahun 2020 dan PKPU No. 6 Tahun 2020.

Perubahan tersebut ditekankan kepada aspek protokol kesehatan sebagai metode mitigasi penyebaran Pandemi COVID-19. Aspek protokol kesehatan diterapkan dalam setiap tahapan pemilu sebagaimana yang diatur oleh kedua peraturan tersebut. Penekanan terhadap aspek protokol kesehatan dalam kedua peraturan tersebut merupakan bentuk komitmen dan keseriusan para penyelenggara pemilu yaitu KPU dan Bawaslu untuk memastikan bahwa penyelenggaraan pemilu di masa Pandemi COVID-19 ini tidak menjadi tempat penyebaran baru dari COVID-19.

²⁷ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020, Pasal 59 huruf b.

²⁸ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020, Pasal 67.

²⁹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020, Pasal 77 huruf a.

³⁰ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020, Pasal 79 ayat (2).

³¹ Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 6 Tahun 2020, Pasal 90 ayat (1).

Daftar Pustaka

Buku

Hadi Thubany, Syamsul. *Bersama Masyarakat Mengawal Pemilu 2009*. (Jakarta: Yayasan TIFA dan JPPR, 2010).

Artikel

Irianto, Sulistyowati. "Metode Penelitian Kualitatif dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum." *Hukum dan Pembangunan* 32, No. 2 (April 2002). Hlm. 160.

Kartini, Dede Sri. "Demokrasi dan Pengawasan Pemilu." *Journal of Governance* 2, no. 2 (Desember 2017): 146-162. <http://dx.doi.org/10.31506/jog.v2i2.2671>.

Triatmodjo, Joko, et. al. "Resusitasi Jantung Paru di Era Pandemi COVID-19." *Jurnal Keperawatan* 12, no. 3 (September 2020): 355-362. <https://doi.org/10.32583/keperawatan.v12i3.781>

Peraturan

Indonesia. Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum. UU No.15 Tahun 2011, LN No.101 Tahun 2011, TLN No. 5246.

Indonesia. Undang-Undang Pemilihan Umum. UU No.7 Tahun 2017, LN No.182 Tahun 2017, TLN No. 6109.

Indonesia. Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Ketiga Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2020. Peraturan KPU No. 5 Tahun 2020.

Indonesia. Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Serentak Lanjutan dalam Kondisi Bencana Non Alam Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Peraturan KPU No. 13 Tahun 2020.

Indonesia. Komisi Pemilihan Umum. Peraturan Komisi Pemilihan Umum tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Peraturan KPU No. 18 Tahun 2020.

Internet

Badan Pengawas Pemilu. "Profil Bawaslu RI."

<https://www.bawaslu.go.id/id/profil/sejarah-pengawasan-pemilu#:~:text=Dalam%20sejarah%20pelaksanaan%20pemilu%20di,belum%20dikenal%20istilah%20pengawasan%20Pemilu>. Diakses 30 Mei 2021.

Komisi Pemilihan Umum. "Info Publik Pilkada 2020." <https://pilkada2020.kpu.go.id/#/pkwkp>. Diakses pada 22 September 2021.

PERBANDINGAN PENGATURAN ABORSI DI INDONESIA DAN AUSTRALIA

Dyah Assifa Rizki dan Wahyu Andrianto

E-mail: dyah.assifa@gmail.com) dan wahyu.andrianto@ui.ac.id)

Abstrak

Aborsi atau dalam istilah medis dikenal dengan istilah *Abortus Provocatus* merupakan suatu tindakan menghentikan kehamilan atau menggugurkan kandungan. Hukum mengenai aborsi di beberapa negara seringkali menjadi polemik, apakah merupakan suatu tindakan yang legal atau ilegal. Indonesia dan Australia merupakan dua negara yang berbeda dalam mengatur mengenai aborsi. Indonesia adalah salah satu negara yang menjadikan tindakan aborsi sebagai suatu kejahatan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Namun, dalam beberapa peraturan mengenai aborsi di Indonesia telah memberikan batasan yang limitatif bagi tindakan aborsi yang legal yaitu dalam keadaan-keadaan seperti adanya kedaruratan medis, korban perkosaan dan apabila janin terdiagnosa lahir tidak normal (cacat lahir). Aborsi dianggap sebagai suatu masalah kesehatan di Australia dan merupakan tindakan yang legal. Masing-masing negara bagian di Australia telah mengesahkan peraturan yang mendekriminalisasi aborsi. Tulisan ini akan memaparkan mengenai perbedaan pengaturan dari masing-masing negara dalam mengatur aborsi serta legalitasnya di Indonesia dan Australia.

Kata Kunci: Aborsi, Regulasi, Ketetapan Hukum, Indonesia, Australia

Abstract

Abortion or in medical terms known as Abortus Provocatus is an act of terminating a pregnancy. Laws regarding abortion in some countries are often controversial, whether it is legal or illegal. Indonesia and Australia are two different countries in regulating abortion. Indonesia is one of the countries that makes abortion a crime, as regulated in the Criminal Code (KUHP). However, several regulations regarding abortion in Indonesia have provided limitations for legal abortion, namely in some circumstances such as medical emergencies, rape victims and if the fetus is diagnosed with abnormal birth (birth defects). Abortion is considered as a health problem in Australia and is legal. Each state in Australia has passed regulations that decriminalize abortion. This paper will describe the differences in the legal provisions and regulations of each country in regulating abortion and its legality in Indonesia and Australia.

Keywords: Abortion, Regulation, Law, Indonesia, Australia

I. PENDAHULUAN

Setiap makhluk hidup berhak untuk mempertahankan kehidupannya tidak terbatas pada usia. Tidak seorangpun yang dapat merampas hak hidup orang lain secara paksa, karena tindakan merampas nyawa orang lain merupakan tindakan kejahatan yang dilarang baik oleh agama maupun negara (hukum). Berdasarkan Pasal 28 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“**UUD NRI 1945**”) menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Setiap orang tanpa terkecuali memiliki hak untuk mempertahankan kehidupannya karena hak hidup merupakan hak yang sangat mendasar yang dimiliki manusia sebagai makhluk hidup atau dikenal dengan Hak Asasi Manusia (HAM).

HAM merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh

negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹ Hilangnya nyawa seseorang oleh orang lain termasuk tindakan yang melanggar HAM terutama hak hidup. Atas tindakan ini, bagi siapapun yang melakukan tindakan penghilangan hak hidup akan diancam dengan hukuman pidana, salah satunya adalah menghilangkan nyawa bayi yang masih di dalam kandungan (aborsi).² Jika dikaitkan dengan HAM tindakan aborsi yang dilakukan setiap perempuan mengalami kehamilan baik yang terjadi secara sengaja maupun tidak sengaja (kehamilan yang tidak diinginkan) dapat melakukan tindakan aborsi. Hal ini dikarenakan apapun pilihan dari perempuan yang mengandung tentunya haruslah dihormati, terlebih lagi jika itu adalah kehamilan yang tidak diinginkan karena hal tersebut merupakan hak asasi seorang perempuan dalam melindungi kehormatan, harkat dan martabatnya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), aborsi memiliki arti sebagai suatu tindakan pengguguran kandungan. Pengaturan mengenai Aborsi di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (“**UU Kesehatan**”) yang diatur pada pasal 75 di mana dengan jelas disebutkan bahwa aborsi dilarang, akan tetapi dapat dikecualikan berdasarkan adanya indikasi kedaruratan medis yang dideteksi sejak usia dini kehamilan, baik yang mengancam nyawa ibu dan janin ataupun salah satu diantara keduanya, yang menderita penyakit genetik berat atau cacat bawaan, maupun yang tidak dapat diperbaiki sehingga menyulitkan bayi tersebut hidup di luar kandungan.³ Selain itu, dapat dikecualikan juga jika kehamilan terjadi akibat perkosaan, yang mana dapat menyebabkan trauma psikologis bagi korban perkosaan. Lebih lanjut diatur dalam Pasal 76 *a quo*, tindakan aborsi hanya dapat dilakukan sebelum kehamilan berumur 6 (enam) minggu dihitung dari hari pertama haid terakhir, kecuali dalam hal kedaruratan medis; oleh tenaga kesehatan yang memiliki keterampilan dan kewenangan yang memiliki sertifikat yang ditetapkan oleh menteri; dengan persetujuan ibu hamil yang bersangkutan; dengan izin suami, kecuali korban perkosaan; dan penyedia layanan kesehatan yang memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Menteri. Mengenai dalam hal dimana kehamilan terjadi akibat perkosaan, dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 31 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, bahwa tindakan aborsi hanya dapat dilakukan apabila usia kehamilan paling lama berusia 40 (empat puluh) hari dihitung sejak hari pertama haid terakhir.⁴

¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 39 Tahun 1999, LN Nomor 165 Tahun 1999, TLN Nomor 3886, Ps. 1 angka 1.

² Masrudi Mughtar, *Bidan dan Dinamika Hukum Kesehatan Reproduksi di Indonesia* (Sleman : Aswaja, 2015), 81-82.

³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan*, UU Nomor 36 Tahun 2009, LN Nomor 144 Tahun 2009, TLN Nomor 5063, Ps. 75.

⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi*, PP Nomor 61 Tahun 2014, LN Nomor 169 Tahun 2014, TLN Nomor 5559, Ps. 31 ayat (2).

Lain halnya dengan Australia yang sudah mendekriminalisasi tindakan aborsi. Sebagai negara dengan sistem pemerintahan federal, masing-masing negara bagian di Australia memiliki sistem hukumnya sendiri tanpa terkecuali mengenai hukum aborsi. Negara bagian di Australia yaitu New South Wales (NSW), Queensland (Qld), Victoria (Vic), Australian Capital Territory (ACT), South Australia (SA), Tasmania (Tas), Western Australia (WA), dan Northern Territory (NT). Meskipun masing-masing teritori di Australia memiliki hukumnya sendiri dalam melaksanakan pemerintahannya, dalam hal aborsi, terdapat kesatuan pendapat yang menyatakan bahwa aborsi merupakan tindakan yang bukan lagi isu kejahatan melainkan isu kesehatan.

Pandangan mengenai aborsi dari dua negara ini menarik untuk kemudian dibahas lebih lanjut mengenai pengaturan hukum aborsi. Pada saat situasi apa aborsi dapat dilakukan sehingga menjadi alasan legalitas dari tindakan aborsi itu sendiri ataupun bagaimana akibat hukum jika melakukan aborsi tidak sesuai hukum yang berlaku, penting untuk dibahas dan melihat perbandingan antara hukum di Indonesia dan di Australia. Mendasarkan pada uraian tersebut, menarik untuk diteliti: (a) bagaimana perbandingan hukum mengenai aborsi antara Negara Indonesia dengan Negara Australia? (b) bagaimana tindakan aborsi menjadi tindakan yang legal untuk dilakukan?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan melalui penelitian hukum, dengan mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan atau bahan hukum lain yang berkaitan dengan aborsi di Indonesia dan Australia. Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder atau data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, sehingga metode pengumpulan data dilaksanakan dengan melakukan kajian terhadap buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan, serta pendapat ahli mengenai tindakan aborsi. Pengumpulan data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini difokuskan pada: (a) bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian; dan (b) bahan hukum sekunder, berupa buku referensi dan jurnal terkait dengan tema penelitian aborsi. Data yang terkait dengan aborsi dianalisis secara deskriptif kualitatif.

III. PEMBAHASAN

1. Terminologi Aborsi

Aborsi atau dikenal juga sebagai *abortus* memiliki arti sebagai gugur kandungan atau keguguran. KUHP menyebutkan bahwa menggugurkan kehamilan adalah suatu tindakan yang dilarang, sehingga secara implisit tindakan menggugurkan kehamilan merupakan arti dari aborsi. Istilah aborsi berasal dari Bahasa Latin “*abortus*” yang artinya kelahiran sebelum waktunya atau keguguran.⁵ Aborsi memiliki banyak terminologi dan

⁵ Prent CM, Adisubrata, dan Purwadarminta, *Kamus Latin-Indonesia* (Yogyakarta: Kanisius, 1969), 4.

masing-masing memiliki arti. Dalam dunia medis, pengertian aborsi adalah keluarnya hasil konsepsi (pembuahan) sebelum usia kehamilan 20 minggu atau 5 bulan dengan berat janin kurang dari 500 gram. Janin yang dikeluarkan dari kandungan sebelum usia kehamilan 20 minggu tidak punya harapan hidup. Sedangkan keluarnya janin setelah usia kehamilan 20 minggu dapat dikatakan sebagai proses persalinan, meskipun harapan hidup amat tipis. Situasi inilah yang membedakan tiap terminologi dari aborsi itu sendiri. Berikut beberapa terminologi aborsi:⁶

1. *Abortus Spontan*, yaitu pengguguran kandungan yang terjadi secara alami tanpa ada intervensi dari luar atau campur tangan manusia, meliputi *abortus spontaneus* (pengguguran kehamilan secara tak sengaja) dan *abortus natural* (pengguguran kehamilan secara alamiah).
2. *Abortus Provocatus*, yaitu pengguguran kandungan yang disengaja, terjadi karena adanya perbuatan manusia yang berusaha menggugurkan kandungan yang tidak diinginkan, meliputi:
 - a. *Abortus provocatus medicinalis*, yaitu pengguguran kandungan yang dilakukan berdasarkan alasan/pertimbangan medis. Contohnya adalah *abortus provocatus therapeuticus* (pengguguran kandungan untuk menyelamatkan jiwa si ibu).
 - b. *Abortus provocatus criminalis*, yaitu pengguguran kandungan yang dilakukan dengan sengaja dengan melanggar berbagai ketentuan hukum yang berlaku. Misalnya: *abortion induced/abortion provoked* (pengguguran kandungan yang disengaja dengan berbagai alasan lainnya, misalnya malu pada tetangga, belum mampu punya anak, dan sebagainya).

2. Perbandingan Regulasi Aborsi antara Indonesia dan Australia

A. Pengaturan Aborsi di Indonesia

Istilah aborsi di Indonesia telah dikenal lama sejak berlakunya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) pada tahun 1946, yang merupakan peraturan hukum pidana warisan pemerintah Hindia Belanda dengan *W.v.S.N.I (Staatsblad 1915 No. 732)* sebagai induk peraturan hukum pidana tertulis. KUHP tidak secara implisit menyebutkan kata ‘aborsi’, akan tetapi disebut sebagai ‘tindakan menggugurkan hamil atau kandungan’. KUHP dengan jelas melarang tindakan aborsi sebagaimana terdapat dalam Pasal 283 ayat (1) dan (3), Pasal 299 ayat (1), Pasal 346, Pasal 347 ayat (1) dan (2), Pasal 348 ayat (1) dan (2), Pasal 349, dan Pasal 535. Pasal-pasal tersebut dengan jelas menyatakan bahwa tindakan aborsi merupakan sesuatu yang dilarang dan merupakan tindakan kejahatan tanpa terkecuali. Tidak ada aturan lebih lanjut dalam KUHP mengenai aborsi yang dilakukan dalam hal keadaan tertentu,

⁶ Suryono Ekotama, Harim Pudjiarto, dan Widiartana, *Abortus Provocatus bagi Korban Perkosaan Perspektif Viktimologi, Kriminologi, dan Hukum Pidana* (Yogyakarta: Andi Offset, 2001), 34-35.

meskipun sudah mendapat persetujuan dari perempuan hamil untuk dilakukan aborsi.⁷

Kemudian pada tahun 1948, diselenggarakan *Declaration of Geneva* 1948 oleh *World Medical Association's* (WMA) yang membahas mengenai *Hippocratic Oath* atau Sumpah Hipokrates untuk diterapkan di berbagai negara di dunia. Oleh karena itu, di Indonesia diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1960 tentang Lafal Sumpah Dokter Indonesia. Peraturan ini berisi mengenai sumpah dokter dalam menjalankan profesinya, salah satunya lafal mengenai “menghargai setiap hidup insani”. Lafal ini menegaskan bahwa aborsi merupakan tindakan yang tidak menghargai hak hidup insani. Tindakan aborsi masih dianggap sebagai suatu kejahatan dan sangat dilarang tanpa terkecuali, hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Dalam UU ini, aborsi merupakan suatu tindakan yang situasional, dengan kata lain hanya dapat dilakukan jika memang terdapat indikasi medis yang jika didiagnosa mengancam nyawa baik ibu hamil maupun janin sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) dan (2).⁸

Seiring perkembangan zaman yang menuntut peraturan agar bersifat dinamis menjadi alasan dicabutnya undang-undang mengenai kesehatan yang disahkan pada tahun 1992 dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (“UU Kesehatan”). Pengaturan mengenai aborsi dalam undang-undang ini bersifat limitatif, dimana tindakan aborsi merupakan sesuatu yang dilarang kecuali terdapat adanya indikasi kedaruratan medis yang dideteksi sejak usia dini kehamilan yang akan mengancam nyawa ibu hamil ataupun bayi dan kehamilan akibat perkosaan yang dapat menyebabkan trauma psikologis bagi korban perkosaan.⁹ Tindakan aborsi juga harus dilakukan dengan persetujuan oleh ibu hamil yang bersangkutan dan oleh dokter yang memiliki kompetensi untuk melakukan aborsi. Sebelum dilakukan aborsi, wajib terlebih dahulu melakukan konseling kepada konselor (dokter atau psikolog) demi menjaga kesehatan fisik maupun mental perempuan yang akan melakukan aborsi.¹⁰

Lebih lanjut mengenai pelaksanaan dari UU ini, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi sebagai peraturan pelaksanaan mengenai ketentuan aborsi secara mendetail. Ketentuan aborsi yang yang dilegalisasi berdasarkan UU Kesehatan adalah aborsi yang dilakukan akibat adanya indikasi kedaruratan medis dan kehamilan akibat perkosaan. Tindakan aborsi yang dilakukan atas indikasi kedaruratan medis dan kehamilan akibat perkosaan harus dilakukan dengan aman, bermutu, dan

⁷ *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Wetboek van Strafrecht]*, diterjemahkan oleh Moeljatno, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), Ps. 348 ayat (1).

⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan*, UU No. 23 Tahun 1992, LN Tahun 1992, Ps. 15 ayat 1.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan*, UU No. 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 75 ayat (1).

¹⁰ *Ibid.*, Ps. 75 ayat (3).

bertanggung jawab.¹¹ Praktik aborsi harus dilakukan oleh dokter sesuai dengan standar kedokteran, dilakukan di fasilitas pelayanan kesehatan yang memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Menteri, dilakukan atas permintaan atau persetujuan perempuan hamil yang bersangkutan dengan izin suami (kecuali akibat perkosaan, hanya dapat persetujuan dari perempuan korban), tidak bersikap diskriminatif, dan tidak mengutamakan imbalan materi. Dalam hal perempuan hamil tidak memberikan persetujuan terhadap situasi kedaruratan medis, maka dapat meminta persetujuan keluarga yang bersangkutan dan/atau suami.¹² Dokter dalam melakukan tindakan aborsi sebelumnya harus sudah mendapatkan pelatihan oleh penyelenggara pelatihan yang terakreditasi agar pelaksanaan tindakan aborsi sesuai dengan standar yang ada dengan aman, bermutu, dan bertanggung jawab.¹³ Untuk itu, maka dalam melaksanakan tindakan aborsi yang aman dan sesuai dengan ketentuan UU, Menteri Kesehatan kemudian menerbitkan Peraturan tentang Pelatihan dan Penyelenggaraan Pelayanan Aborsi atas Indikasi Kedaruratan Medis dan Kehamilan Akibat Perkosaan sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi. Permenkes ini bersifat teknis dalam hal penyelenggaraan pelatihan bagi dokter pelaksana tindakan aborsi dan penyelenggaraan pelayanan aborsi, seperti izin operasional bagi fasilitas kesehatan dalam melaksanakan tindakan aborsi dan terdapatnya tim kelayakan aborsi di fasilitas kesehatan yang bersangkutan.

B. Pengaturan Aborsi di Australia

Australia memiliki sistem pemerintahan federal dengan masing-masing bagian negara memiliki sistem hukumnya sendiri. Aborsi telah didefinisikan dalam hukum pidana secara terpisah di setiap negara bagian dan teritori Australia. Liberalisasi berlangsung pada tahun 1970-an, dimana dilakukan bukan dengan menghapus aborsi dari hukum pidana, tetapi dengan keputusan pengadilan liberal atau reformasi legislatif yang memberikan kerangka medis. Enam negara bagian dan dua wilayah di Australia memiliki undang-undang aborsi mulai dari undang-undang pidana hingga undang-undang kesehatan dengan hukuman penjara seumur hidup dan pidana penjara hingga 14 tahun, kecuali negara bagian Victoria yang tidak memberikan hukuman terhadap tindakan aborsi sebagaimana dalam *The Abortion Law Reform Act 2008* (Vic). Pada tahun 2000 sebagian besar negara bagian dan teritori di Australia telah memodifikasi atau mengubah undang-undang aborsi asli mereka.¹⁴

Di negara bagian New South Wales, Undang-undang yang mengatur mengenai aborsi terdapat dalam *Crimes Act 1900* atau Undang-Undang

¹¹ *Ibid.*, Ps. 35 ayat (1).

¹² *Ibid.*, Ps. 35 ayat (3) dan (4).

¹³ *Ibid.*, Ps. 36 ayat (1).

¹⁴ Ian Freckelton dan Kerry Petersen, *Tensions & Traumas in Health Law* (Sydney: The Federation Press, 2017), 661.

Kejahatan 1900. Pada 2 Oktober 2019 dilakukan perubahan terhadap beberapa pasal dalam *Crimes Act 1900* dengan diundangkannya *The Abortion Law Reform Act 2019* atau Undang-Undang Reformasi Hukum Aborsi. Ketentuan yang dicabut dari *Crimes Act 1900* adalah yang berkaitan dengan penghentian kehamilan dan untuk menghapus pelanggaran hukum umum yang berkaitan dengan penghentian kehamilan, yaitu dengan:¹⁵

- a. menetapkan pendekatan yang berpusat pada kesehatan untuk terminasi kehamilan,
- b. mendukung hak perempuan atas kesehatan, termasuk kesehatan reproduksi dan otonomi, dan
- c. memberikan kejelasan dan keamanan bagi praktisi kesehatan terdaftar yang memberikan terminasi kehamilan.

Maka dari itu, dengan telah diundangkannya *The Abortion Law Reform Act 2019* ini, aborsi merupakan tindakan yang legal untuk dilakukan di New South Wales.

Lain halnya dengan di Queensland, peraturan mengenai aborsi di negara bagian ini sudah diatur dalam *Criminal Code 1899*, yang menjadikan tindakan aborsi termasuk kejahatan atau kriminal.¹⁶ Akan tetapi, pada 17 Oktober 2018 parlemen Queensland mengesahkan *The Termination of Pregnancy Bill* yang berisi mengenai dekriminialisasi aborsi. Dengan berlakunya undang-undang ini, pada Desember 2018 aborsi merupakan sesuatu yang legal. Undang-undang ini mengatur bahwa aborsi dapat dilakukan sesuai permintaan pasien dengan persetujuan dua dokter saat kehamilan pada usia 22 minggu.¹⁷ Setelah itu, dokter yang terlibat harus berkonsultasi dengan dokter lain untuk bersama mempertimbangkan apakah aborsi harus dilakukan.¹⁸ Apabila dokter yang bersangkutan merasa berat hati untuk melakukan aborsi, ia dapat menolak dan memberitahukan kepada pasien bahwa ia tidak dapat melakukan tindakan aborsi. Kemudian dokter dapat merujuk pasien ke dokter lainnya untuk dimintakan melakukan tindakan aborsi kepada pasien tersebut.¹⁹ Ditentukan juga dalam undang-undang ini mengenai zona akses aman dilakukannya aborsi yaitu berjarak 150 meter di sekitar klinik aborsi dilakukan.²⁰

¹⁵ "Summary of Abortion Law Reform Act 2019," New South Wales Government, diakses 22 September, 2021, <https://www.health.nsw.gov.au/women/pregnancyoptions/Factsheets/abortion-bill-summary.pdf>.

¹⁶ Katherin Kerr, "Queensland Abortion Laws: Criminalising One in Three Woman," *QUIT Law Review* 14 (2014): 20, <https://lr.law.qut.edu.au/article/download/540/543/540-1-1303-2-10-20151118.pdf>.

¹⁷ Australia, Parliamentary Counsel of Queensland, *Termination of Pregnancy Bill* 2018 (Qld), Ps. 5.

¹⁸ *Ibid.*, Ps. 6 ayat (1)b.

¹⁹ *Ibid.*, Ps. 8 ayat (3).

²⁰ *Ibid.*, Ps. 14 ayat (2).

Di Victoria, aborsi didekriminalisasi dengan disahkannya *Abortion Law Reform Act 2008* atau Undang-Undang Reformasi Hukum Aborsi Tahun 2008. Tujuan utama dari undang-undang ini dibuat adalah untuk mereformasi undang-undang yang berkaitan dengan aborsi dan sekaligus untuk mengatur praktisi kesehatan yang melakukan aborsi. Hal ini dicapai dengan mencabut Pasal 65 dan 66 *the Crimes Act 1958*, yang berisikan pelanggaran hukum umum yang berkaitan dengan aborsi dan menggantikannya menjadi pelanggaran aborsi bagi siapapun yang melakukannya tanpa memenuhi syarat. Dengan adanya undang-undang ini, bukan lagi suatu tindakan pelanggaran bagi seorang perempuan untuk melakukan aborsi ataupun bagi siapapun yang membantu melakukan aborsi. Syarat yang harus dipenuhi adalah aborsi dapat dilakukan oleh dokter yang sudah terdaftar untuk melakukan aborsi pada seorang perempuan jika usia hamil tidak lebih dari 24 minggu.²¹ Jika perempuan tersebut hamil lebih dari 24 minggu, seorang dokter yang sudah terdaftar harus berkonsultasi dengan setidaknya satu dokter terdaftar lainnya yang memiliki pendapat yang sama dengan mempertimbangkan keadaan fisik, psikologis dan sosial perempuan saat ini dan di kemudian hari.²² Victoria juga sangat mengedepankan privasi pelaku aborsi, dalam hal ini dilarang bagi siapapun melakukan perilaku mengancam, mengintimidasi, atau melecehkan bagi pasien aborsi dalam jarak 150 m dari tempat penyedia fasilitas pelayanan aborsi. Termasuk juga memfoto dan memvideo orang-orang yang mengakses tempat tersebut serta mendistribusikan foto dan video tersebut.²³

Negara bagian di Australia pertama yang mendelegalisasi aborsi adalah Australian Capital Territory dengan telah disahkannya *Crimes (Abolition of the Offence of Abortion) Act 2002* atau Undang-Undang Penghapusan Pelanggaran Aborsi 2002. Pengertian aborsi dalam undang-undang ini adalah sebagai tindakan yang menyebabkan keguguran pada perempuan dengan memberikan obat atau menggunakan alat dan dengan cara lain. Persyaratan aborsi di wilayah negara bagian ini adalah hanya dokter terdaftar yang dapat melakukan aborsi dan menjadi pelanggaran apabila dilakukan bukan dengan dokter yang berwenang untuk melakukan aborsi. Jika ini dilakukan, maka dapat dihukum hingga lima tahun penjara. Selain itu, aborsi harus dilakukan di fasilitas kesehatan yang sudah disetujui dan ditentukan. Perlu diingat bahwa undang-undang ini bukan bertujuan untuk mewajibkan kepada siapapun untuk melakukan aborsi. Meskipun memang tidak ditentukan secara hukum pada batas waktu kehamilan berapa dapat dilakukannya aborsi. Dapat disimpulkan bahwa aborsi di negara bagian Australian Capital Territory merupakan hal yang legal. Selain *Crimes Act*, terdapat beberapa peraturan yang mengatur mengenai aborsi diantaranya adalah *Medical Practitioners (Maternal Health) Amendment Act 2002*, yang

²¹ *Ibid.*, Ps. 4.

²² *Ibid.*, Ps. 5.

²³ Australia, *Public Health and Wellbeing Amendment (Safe Access Zones) Bill 2015* (Vic), Ps. 185 A.

mengatur bahwa tindakan aborsi harus dilakukan oleh dokter yang terdaftar secara resmi untuk melakukannya dan dilakukan di fasilitas kesehatan yang disetujui oleh Menteri Kesehatan Australian Capital Territory²⁴; *Health (Patient Privacy) Amendment Bill 2015*, yang berisikan peraturan mengenai privasi pasien aborsi²⁵; dan *Health (Improving Abortion Access) Amendment Bill 2018*, yang berisikan kurang lebih sama dengan dua peraturan sebelumnya.

Di South Australia, aborsi dianggap secara legal dalam beberapa keadaan tertentu, meskipun tetap terdapatnya batasan dan ada hukuman yang ditentukan oleh hukum bagi aborsi yang melanggar hukum. Undang-undang mengenai aborsi di South Australia diatur dalam *Criminal Law Consolidation Act 1935*. Pasal 81 melarang bagi siapapun yang secara melawan hukum melakukan pengguguran kandungannya sendiri dengan menggunakan racun atau alat tertentu, jika dilakukan maka terancam hukuman penjara seumur hidup.²⁶ Kemudian pada tahun 1969, pasal 82A dimasukkan ke dalam UU ini sehingga penamaannya menjadi *Criminal Law Consolidation Act 1935 (amended 1969)*.²⁷ Menurut Pasal 82A aborsi adalah sah jika dua dokter yang memenuhi syarat secara hukum setelah melakukan pemeriksaan kepada perempuan hamil, dengan itikad baik percaya bahwa terdapat risiko terhadap hidupnya atau bahaya serius terhadap kesehatan fisik atau mentalnya jika kehamilan dilanjutkan. Jika syarat-syarat tersebut tidak dipenuhi, maka terdapat sanksi bagi yang melanggar hukum. Perempuan hamil dalam hal ini harus telah tinggal selama dua bulan di Australia Selatan.

Di negara bagian Tasmania, aborsi didekriminalisasi dan dianggap legal dengan disahkannya *Reproductive Health (Access to Terminations) Act* Tahun 2013. Definisi ‘*terminate*’ dalam undang-undang ini adalah menghentikan kehamilan sehingga tidak mencapai tahap lahir, dengan menggunakan alat atau obat tertentu.²⁸ Undang-undang ini juga memuat pengaturan bahwa perempuan hamil yang usia kandungannya tidak lebih dari 24 minggu dapat melakukan aborsi yang dibantu oleh dokter dan dengan persetujuan perempuan yang bersangkutan. Setelah kehamilan lebih dari 24 minggu seorang dokter dapat mengakhiri kehamilan dengan persetujuan wanita tersebut setelah berkonsultasi dengan dokter lain.²⁹ Kedua dokter yang salah satunya berspesialisasi dalam kebidanan atau ginekologi, harus cukup percaya bahwa jika tetap melanjutkan kehamilan akan melibatkan risiko cedera yang lebih besar pada kesehatan fisik dan mental perempuan hamil daripada jika kehamilan dilanjutkan. Seorang perempuan yang menyetujui dan melakukan penghentian kehamilan atau aborsi pada dirinya sendiri, dianggap

²⁴ *Ibid.*, Ps. 55C jo. 55D ayat (1).

²⁵ Australia, *Health (Patient Privacy) Amendment Bill 2015 (ACT)*, Ps. 86.

²⁶ Australia, *Criminal Law Consolidation Act 1935 (SA)*, Ps. 81 ayat (1).

²⁷ Freckelton dan Petersen, *Tensions*, 664.

²⁸ Australia, *Reproductive Health (Access to Terminations) Act 2013 (Tas)*, Ps. 3.

²⁹ *Ibid.*, Ps. 4.

tidak bersalah atas kejahatan atau pelanggaran lainnya.³⁰ Pasal 9 dari undang-undang ini juga melarang perilaku mengancam atau melecehkan, memprotes, mengganggu jalan, dan merekam orang yang memasuki fasilitas aborsi, dalam jarak 150 m dari tempat yang menyediakan aborsi, atau dikenal sebagai 'access zone'.³¹

Di Western Australia atau Australia Barat, ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan aborsi terdapat dalam *Criminal Code* dan *Health (Miscellaneous Provisions) Act 1911*. Western Australia sudah mereformasi undang-undangnya tentang masalah ini pada tahun 1998 tetapi aborsi tetap merupakan kejahatan menurut pasal 199 *Criminal Code* kecuali aborsi dilakukan oleh dokter yang bertindak dengan itikad baik dan dengan perawatan dan keterampilan yang tepat, dan hal ini dibenarkan berdasarkan pasal 334(5) *Health (Miscellaneous Provisions) Act 1911 (WA)*. Aborsi dikatakan legal jika perempuan tersebut telah memberikan *informed consent* atau persetujuan dan usia hamil tidak lebih dari 20 minggu. Selain itu, aborsi juga dibenarkan jika perempuan tersebut akan menderita baik fisik maupun mental jika tidak dilakukan aborsi. Kemudian pada tahun 1998, terjadi sedikit perubahan atau amandemen dari undang-undang ini dalam *Health (Miscellaneous Provisions) Act 1911 Amended 1998*. UU ini mengatur mengenai aborsi yang dilakukan oleh anak dibawah umur 16 tahun. Bagi anak di bawah umur 16 tahun jika ingin melakukan aborsi harus dengan persetujuan orang tua atau wali si anak, dengan diberikan pengetahuan dan konseling terlebih dahulu mengenai aborsi kepada orang tua atau wali si anak tersebut.³² Pasal 335 juga diubah untuk memastikan pengumpulan data tentang prosedur aborsi, dan untuk memastikan identitas pasien tidak dapat tersebar atas pengumpulan data ini. Hal ini merupakan perubahan penting bagi peraturan yang awalnya berorientasi pada hukum pidana menjadi hukum kesehatan, sehingga dipandang sebagai kemajuan untuk menghargai hak-hak perempuan.³³

Parlemen negara bagian Northern Territory mengesahkan *Termination of Pregnancy Law Reform Act 2017* atau Undang-Undang Reformasi Hukum Penghentian Kehamilan Tahun 2017 pada 21 Maret 2017. Dengan disahkannya UU ini, memberikan cerminan sikap publik dalam menghormati hak-hak perempuan dan mendekriminalisasi aborsi. UU ini memiliki tiga objek: pertama, reformasi hukum terkait penghentian kehamilan; kedua, untuk memungkinkan akses yang tepat dan aman oleh perempuan terhadap penghentian kehamilan; dan ketiga, mengatur praktisi kesehatan atau dokter yang melakukan penghentian kehamilan. Secara garis besar, aborsi menurut UU ini dapat dilakukan saat usia kehamilan kurang dari 14 minggu jika dokter

³⁰ *Ibid.*, Ps. 8.

³¹ *Ibid.*, Ps. 9.

³² Australia, *Health (Miscellaneous Provisions) Act 1911 Amended 1998 (WA)*, Ps. 334 (8A).

³³ Belinda Bennet and Kerry Petersen, "Abortion", dalam *Health Law in Australia*, ed. Ben White, Fiona McDonald, and Lindy Willmott (Sydney: Thomas Reuters, 2014), 456.

yang sudah memenuhi standar menganggap aborsi tepat untuk dilakukan dengan mempertimbangkan keadaan fisik, psikologis dan sosial perempuan saat ini dan kedepannya, serta sesuai dengan standar dan pedoman profesional.³⁴ Tindakan aborsi boleh dilakukan diatas usia kehamilan 14 minggu namun tidak lebih dari 23 minggu, dengan syarat dokter telah berkonsultasi dengan setidaknya satu dokter lain yang memenuhi syarat dan telah memeriksa perempuan tersebut, menganggap bahwa aborsi tepat untuk dilakukan.³⁵ UU ini juga menjamin bahwa perempuan yang melakukan aborsi sesuai dengan ketentuan hukum yang ada, tidak akan dituntut akan perbuatannya. Untuk itu, ditetapkan pula mengenai *safe access zone* atau zona akses aman sejauh 150 m dari sekitar tempat penyedia layanan aborsi di mana pelecehan, intimidasi, ancaman, tindakan menghalangi, dan perekaman dilarang.³⁶

IV. PENUTUP

Aborsi merupakan suatu tindakan medis yang hingga kini masih menjadi permasalahan di beberapa negara. Aborsi menjadi suatu tindakan yang sangat ditentang dan dilarang karena tindakan menghentikan kehamilan sama saja dengan menghilangkan nyawa janin. Oleh karenanya aborsi di beberapa negara merupakan tindakan kejahatan dan melanggar HAM, salah satunya adalah Indonesia. Akan tetapi, aborsi di Indonesia dapat dilakukan apabila terdapat kondisi kedaruratan medis, janin menderita cacat genetik yang berpotensi menghambat pertumbuhan dan kehidupannya, dan perempuan hamil akibat perkosaan. Selain alasan tersebut, aborsi merupakan suatu hal yang ilegal dilakukan di Indonesia. Berbeda dengan Australia yang telah mendekriminalisasi aborsi di seluruh negara bagiannya dan dianggap sebagai tindakan yang legal dengan memenuhi syarat-syarat yang ada dalam peraturan. Australia menjadikan aborsi merupakan isu kesehatan sehingga tidak hanya permasalahan tindak pidana. Pengaturan mengenai adanya *'safe access zone'* bagi perempuan yang akan melakukan aborsi jelas memberikan perlindungan privasi kepada yang bersangkutan. Tindakan ini menunjukkan bahwa Australia sangat menjunjung tinggi privasi masyarakatnya. Selain itu, sebelum melakukan aborsi pasien juga wajib terlebih dahulu melakukan konseling kepada konselor (dokter atau psikolog) demi menjaga kesehatan fisik maupun mental perempuan yang akan melakukan aborsi. Mengenai hal ini Indonesia juga mewajibkan kepada pasien untuk menjalankan pra konseling dan pasca konseling demi kesehatan fisik dan mental pasien. Secara keseluruhan, pengaturan mengenai aborsi di Indonesia sudah cukup komperhensif. Akan tetapi, akan lebih baik apabila terdapat pengaturan dan penerapan mengenai

³⁴ Australia, Department of Health, *Termination of Pregnancy Law Reform Act 2017* (NT), Ps. 7.

³⁵ *Ibid.*, Ps. 9.

³⁶ *Ibid.*, Ps. 4.

perlindungan privasi serta pendampingan bagi pasien agar asas kemanfaatan dari peraturan mengenai aborsi di Indonesia dapat terwujud.

Daftar Pustaka

Peraturan

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia*, UU Nomor 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kesehatan*, UU Nomor 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Kesehatan*, UU No. 23 Tahun 1992, LN Tahun 1992.
- Peraturan Pemerintah tentang Kesehatan Reproduksi, PP Nomor 61 Tahun 2014, LN No. 169 Tahun 2014, TLN No. 5559.
- Australia, Parliamentary Counsel of Queensland, *Termination of Pregnancy Bill 2018 (Qld)*.
- Australia, *Public Health and Wellbeing Amendment (Safe Access Zones) Bill 2015 (Vic)*.
- Australia, *Health (Patient Privacy) Amendment Bill 2015 (ACT)*.
- Australia, *Criminal Law Consolidation Act 1935 (SA)*.
- Australia, *Reproductive Health (Access to Terminations) Act 2013 (Tas)*.
- Australia, *Health (Miscellaneous Provisions) Act 1911 Amended 1998 (WA)*.
- Australia, Department of Health, *Termination of Pregnancy Law Reform Act 2017 (NT)*.

Buku

- Bennet, Belinda dan Kerry Petersen. “*Abortion.*” Dalam *Health Law in Australia*, editor Ben White, Fiona McDonald, and Lindy Willmott. Sydney: Thomas Reuters, 2014.
- CM, Prent, Adisubrata, dan Purwadarminta. *Kamus Latin-Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, 1969.
- Ekotama, Suryono, Harim Pudjiarto, dan Widiartana. *Abortus Provocatus bagi Korban Perkosaan Perspektif Viktimologi, Kriminologi, dan Hukum Pidana*. Yogyakarta: Andi Offset, 2001.
- Freckelton, Ian, dan Kerry Petersen. *Tensions & Traumas in Health Law*. Sydney: The Federation Press, 2017.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana [Wetboek van Strafrecht]*, diterjemahkan oleh Moeljatno. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Muchtar, Masrudi. *Bidan dan Dinamika Hukum Kesehatan Reproduksi di Indonesia*. Sleman: Aswaja, 2015.

Artikel

Kerr, Katherin. "Queensland Abortion Laws: Criminalising One in Three Woman." *QUIT Law Review* 14, no. 2 (2014): 15-35. <https://lr.law.qut.edu.au/article/download/540/543/540-1-1303-2-10-20151118.pdf>.

Internet

New South Wales Government. "Summary of Abortion Law Reform Act 2019." diakses 22 September, 2021. <https://www.health.nsw.gov.au/women/pregnancyoptions/Factsheets/abortion-bill-summary.pdf>.

TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH DAN PERGURUAN TINGGI DALAM MEMBERIKAN AKSES PELAYANAN KESEHATAN MENTAL DI INDONESIA

Herlinda Safira dan Wahyu Andrianto

A. Permasalahan Kesehatan Mental di Indonesia dan Internasional

Kesehatan adalah salah satu kebutuhan dasar manusia. Seorang filsuf dari Amerika, Ralph Waldo Emerson mengatakan, *The first wealth is health*.¹ Hal tersebut mengingatkan manusia bahwa kesehatan adalah fondasi utama dalam membangun kehidupan, komunitas dan ekonomi. Berbeda dengan pengobatan kesehatan fisik yang dapat dilakukan dengan peralatan kedokteran modern, kesehatan mental atau psikis justru lebih mengarah pada pendekatan psikoterapi, yaitu lebih kepada pengobatan jiwa.

Menurut hasil survei di beberapa negara menunjukkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami krisis multidimensi yang sampai saat ini masih terus berlangsung, pun ditambah dengan bencana alam dan bencana sosial yang membuat masyarakat Indonesia rentan mengalami gangguan mental emosional (istilah yang sama dengan distres psikologik) hingga gangguan jiwa. Berdasarkan Laporan Nasional RISKESDAS tahun 2013, menunjukkan data mengenai prevalensi gangguan mental emosional yang mengalami penurunan, yakni dari 11,6% pada tahun 2007 menjadi 6,0% pada tahun 2013,² dan dengan prevalensi gangguan mental emosional tertinggi ada pada daerah Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Jawa Barat, DI Yogyakarta, dan Nusa Tenggara Timur.³

Diperkirakan 970 juta orang di seluruh dunia memiliki gangguan mental dan/atau penggunaan narkoba pada 2017. Adapun penyebab kecacatan bagi kalangan disabilitas ditinjau berdasarkan tahun hidup kondisi disabilitas (*Years lived with disability/YLDs*), disebabkan lebih besar oleh gangguan mental dengan jumlah 13,4% dibandingkan penyakit lainnya. Lebih lanjut, dalam tiga dekade (1990-2017), terjadi perubahan pola penyakit mental, di mana pada masa sebelumnya, jenis gangguan jiwa yang dialami oleh penduduk Indonesia adalah gangguan jiwa berupa depresi, cemas, skizofrenia, bipolar, gangguan perilaku, autisme, gangguan perilaku makan, cacat intelektual, *attention deficit hyperactivity (ADHD)*. Namun pada masa sekarang, di mana yang mengalami peningkatan (*Disability Adjusted Life Year/ DALYs*), di

¹ Dikutip oleh David E. Bloom, Pakar Ekonomi dan Kesehatan, Harvard University, dalam artikel utama *Finance and Development's*.

² Kementerian Kesehatan RI, *Laporan Nasional RISKESDAS 2013*, (Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, 2014), hlm. 5.

³ *Ibid.*

antaranya adalah gangguan jiwa berupa skizofrenia, bipolar, autisme dan gangguan perilaku makan.⁴

Gangguan kesehatan mental dapat dirasakan dari berbagai kalangan usia, mulai dari lansia, orang dewasa, remaja hingga anak-anak. Remaja adalah usia yang rentan mengalami masalah kesehatan mental karena tekanan atau rasa cemas atas ketidaksiapan dalam menyelesaikan suatu masalah, kemiskinan, *abuse*, atau tindakan kekerasan,⁵ sehingga rentan terhadap pengucilan sosial, diskriminasi, stigma, kesulitan dalam pendidikan, perilaku berisiko, sakit fisik dan pelanggaran hak asasi manusia.⁶

Karl Peltzer, peneliti dari University of Limpopo, Afrika Selatan, dan Supa Pengpid, peneliti dari Mahidol University, Thailand, melakukan penelitian mengenai prevalensi depresi di Indonesia yang berskala nasional. Hasilnya gejala depresi pada remaja di Indonesia dalam rentang usia 15 hingga 19 tahun menunjukkan gejala depresi tertinggi dibandingkan kelompok usia lain. Di mana persentasenya, untuk perempuan usia 15-19 tahun tingkat depresi 32%, sedangkan laki-laki dengan usia yang sama tingkat depresi 26%.⁷

Selain itu, dalam laporan lain dari *Born This Way Foundation* pun memperlihatkan sekitar 50% remaja tidak tahu ke mana harus mencari pertolongan saat mengalami gangguan kesehatan mental.⁸ Menurut Twenge, orang yang usianya lebih tua mungkin punya kehidupan sosial yang lebih stabil daripada usia orang muda. Kemungkinan terbesar, insomnia dan masalah tidur lainnya yang menyebabkan pasien (orang dengan usia muda) mudah mendapatkan depresi.⁹

Di samping itu, masalah gangguan mental tidak hanya menjadi tanggung jawab negara dan masyarakat, melainkan perguruan tinggi juga bertanggung jawab jika masalah kesehatan mental tersebut menyerang mahasiswanya. Pusat pelayanan kesehatan primer di pendidikan tinggi merupakan pelayanan yang menjadi ujung tombak pelayanan kesehatan di perguruan tinggi tersebut. Pemberian pelayanan kesehatan dimaksudkan sebagai langkah preventif guna menyelesaikan masalah kesehatan mental bagi mahasiswa. Di samping kewajibannya dalam akses pendidikan, mahasiswa

⁴ Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, "Situasi Kesehatan Jiwa Di Indonesia", *Infodatin*, ISSN 2442-7659, hlm. 3.

⁵ Eka Viora, "Kesehatan Jiwa Remaja (*Adolescent Mental Health*)", Ketua Umum Perhimpunan Dokter Spesialis Kedokteran Jiwa Indonesia, Disampaikan pada Temu Media HKJS 2018, diakses pada 14 Juli 2020.

⁶ *Ibid.*

⁷ Peltzer, K., & Pengpid S., (2018). "High prevalence of depressive symptoms in a national sample of adults in Indonesia: childhood adversity, sociodemographic factors and health risk behaviour", *Asian Journal of Psychiatry*, 33, 52-59, 2018.

⁸ Born This Way Foundation, "Youth Mental Health in America: Understanding Resource Availability and Preferences", <https://bornthisway.foundation/research/1-in-3-young-people-say-they-lack-reliable-access-to-mental-wellness-resources/>, diakses pada 17 Juli 2020.

⁹ Harvard Mental Health Letter, "Sleep and mental health: Sleep deprivation can affect your mental health", https://www.health.harvard.edu/newsletter_article/sleep-and-mental-health, diakses pada 17 Juli 2020.

juga memiliki hak untuk mendapatkan akses kesehatan mental. Oleh karena itu, pelayanan kesehatan mental di perguruan tinggi sangat diperlukan untuk mewadahi mahasiswa agar terhindar dari masalah kesehatan mental dan memberikan pertolongan bagi mahasiswa yang telah terjangkit masalah kesehatan mental.

Kementerian Kesehatan RI menjelaskan kesehatan mental yang baik adalah “kondisi ketika batin individu berada dalam keadaan tenang dan damai, sehingga dapat menikmati kehidupan sehari-hari dan menghargai orang lain di sekitar.”¹⁰ Kesehatan mental dapat dipengaruhi berdasarkan kebebasan yang dirasakan oleh individu, kondisi di mana seseorang terlepas dari gangguan jiwa dan mampu menjalani aktivitasnya secara normal, khususnya dalam menghadapi suatu permasalahan. Sesuai dengan penjelasan WHO terkait kesehatan mental, adalah sebagai berikut:

*“a state of well-being in which the individual realizes his or her own abilities, can cope with the normal stresses of life, can work productively and fruitfully, and is able to make a contribution to his or her community.”*¹¹ [kondisi dari kesejahteraan yang disadari individu, yang di dalamnya terdapat kemampuan-kemampuan untuk mengelola stres kehidupan yang wajar, untuk bekerja secara produktif dan menghasilkan, serta berperan serta di komunitasnya.]

Berdasarkan penjelasan tersebut, kesehatan mental individu diukur berdasarkan kemampuan diri dalam mengelola tekanan, bagaimana kehidupan individu berjalan normal secara produktif untuk menghasilkan sesuatu dan turut berpartisipasi dalam komunitas. Orang-orang dengan kesehatan mental yang baik dengan perasaan sedih, tidak sehat, marah atau tidak bahagia, tanpa didasari itu semua merupakan bagian dari kehidupan yang sepenuhnya dijalani oleh manusia. Meskipun demikian, kesehatan mental sering dikonseptualisasikan sebagai pengaruh murni positif, ditandai oleh perasaan bahagia dan rasa penguasaan terhadap lingkungan.

B. Penyelenggaraan Pendidikan Khusus Perguruan Tinggi di Indonesia

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi (yang selanjutnya disebut UU Perguruan Tinggi), dijelaskan mengenai pengertian pendidikan, yaitu sebagai berikut:

“Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya

¹⁰ Administrator, “Pengertian Kesehatan Mental”, <http://promkes.kemkes.go.id/pengertian-kesehatan-mental>, diakses pada 19 Juli 2020.

¹¹ WHO (World Health Organization), *Promoting mental health: Concepts, Emerging Evidence, Practice*, Summary Report, (Geneva: World Health Organization, 2004), https://www.who.int/mental_health/evidence/en/promoting_mhh.pdf, diakses pada 19 Juli 2020.

untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.”¹²

Berdasarkan rumusan pasal tersebut, pendidikan dipandang sebagai salah satu aspek yang mempengaruhi kemajuan suatu bangsa, sehingga akses untuk memperoleh pendidikan perlu dijadikan hak bagi setiap individu yang dikenal dengan hak atas pendidikan. Hak atas pendidikan tersebut telah dijamin dalam Pasal 31 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang secara terang dijelaskan bahwa, “[s]etiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.”¹³ Pemerintah pun melalui Kementerian Pendidikan bertanggung jawab dalam mengupayakan wajib belajar 12 tahun yang diwujudkan dengan Program Indonesia Pintar (PIP). Program tersebut diperuntukan bagi semua orang dengan usia 6 tahun sampai 21 tahun, di mana tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan akses pendidikan dan mengurangi angka putus sekolah (*drop out*).¹⁴ Hal tersebut menunjukkan, pada dasarnya, pendidikan diperuntukan bagi siapa saja, sekalipun orang tersebut berkebutuhan khusus.

Kendati demikian, dalam UU Perguruan Tinggi, kebijakan terkait penerimaan mahasiswa baru di Perguruan Tinggi Negeri (PTN) hanya mengatur kategorisasi calon mahasiswa yang memiliki potensi akademik tinggi namun tidak mampu secara ekonomi dan mahasiswa dari daerah terdepan, terluar dan tertinggal,¹⁵ bukan mengenai kategorisasi penerimaan mahasiswa baru dari segi kemampuan fisik dan psikisnya. Sehingga untuk melihat ketentuan mengenai pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus di perguruan tinggi, perlu dilihat dalam Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2017 (yang selanjutnya disebut Permen Ristedikti No. 46 Tahun 2017). Dalam Pasal 6 Permen Ristedikti No. 46 Tahun 2017 dijelaskan bahwa: “[p]erguruan tinggi harus memberikan kesempatan yang sama kepada calon Mahasiswa Berkebutuhan Khusus untuk mengikuti seleksi penerimaan mahasiswa baru di perguruan tinggi.”¹⁶ Berdasarkan rumusan pasal tersebut dapat dilihat bahwa mahasiswa yang berkebutuhan khusus harus diberikan kesempatan yang sama oleh Perguruan Tinggi untuk mengikuti seleksi mahasiswa baru sebagai wujud dari keadilan dalam mengikuti mengikuti proses belajar-mengajar dan

¹² Indonesia, *Undang-Undang tentang Pendidikan Tinggi*, UU No. 12 Tahun 2012, LN No. 158 Tahun 2012, TLN No. 5336, Ps. 1 ayat (1).

¹³ Indonesia, UUD NRI Tahun 1945, Ps. 31 ayat (1).

¹⁴ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI, [¹⁵ *Ibid.*, Ps. 74 ayat \(1\).](https://psmk.kemdikbud.go.id/konten/1906/kemdikbud-upayakan-wajib-belajar-12-tahun-melaluiPIP#:~:text=Kementerian%20Pendidikan%20dan%20Kebudayaan%20(Kemendikbud,Program%20Indonesia%20Pintar%20(PIP), diakses pada 14 Agustus 2020.</p></div><div data-bbox=)

¹⁶ Indonesia, Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi, Permen Ristedikti RI No. 46 Tahun 2017, BN No. 926 Tahun 2017, Ps. 6.

ketersediaan perguruan tinggi dalam menyelenggarakan pendidikan khusus bagi mahasiswa dengan masalah kejiwaan.

C. Ketidakmampuan Undang-Undang Kesehatan Jiwa dalam Mengakomodir Kesehatan Mental di Indonesia

Pencapaian paling tinggi hak atas kesehatan, baik fisik maupun mental merupakan bagian dalam pemenuhan hak asasi manusia yang sangat diperlukan untuk melaksanakan hak asasi lainnya.¹⁷ Dalam mewujudkan hak atas kesehatan tersebut, pada praktiknya dapat melalui berbagai pendekatan seperti perumusan kebijakan kesehatan mental, mengimplementasikan program kesehatan mental yang dikembangkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), atau dengan mengadopsi instrumen hukum tertentu.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa (yang selanjutnya disebut UU Kesehatan Jiwa) hadir sebagai jaminan bagi hak orang dengan gangguan jiwa yang selama ini belum diwujudkan secara optimal dan dengan adanya pengaturan terkait kesehatan jiwa yang secara komprehensif diatur dalam satu undang-undang, memberikan arahan yang jelas dalam penyelenggaraan upaya kesehatan jiwa di Indonesia. Kemudian, UU Kesehatan Jiwa membagi penderita kelainan jiwa menjadi dua, yaitu Orang Dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ). Dibentuknya UU Kesehatan Jiwa sebagai salah satu tujuan pembangunan kesehatan yang hendak dicapai, yaitu dengan terwujudnya derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.¹⁸ Lebih lanjut, kehadiran UU Kesehatan Jiwa diharapkan mampu meningkatkan pelayanan kesehatan jiwa dan memberikan jaminan hak untuk Orang Dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) dan Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ).

Di samping itu, pandangan masyarakat terhadap penderita gangguan jiwa yang masih memprihatinkan, di mana penderita gangguan jiwa yang seharusnya dianggap sebagai orang yang sakit, kerap dianggap sebagai penjahat. Hal tersebut merupakan stigma buruk yang perlu ditangani secara serius oleh pemerintah. Menurut teori yang disampaikan Weiner mengenai atribusi manusia, individu kerap menyalahkan orang lain untuk kehidupan negatif seperti gangguan jiwa, yang diarahkan pada kemarahan dan penghindaran sosial.¹⁹ Sehingga yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah bagaimana mendidik masyarakat untuk menghilangkan budaya stigma tersebut, contohnya seperti tidak membandingkan orang dengan mental yang

¹⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights, "CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)." Dikutip dalam Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (2000), hlm. 1.

¹⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa*, UU No. 18 Tahun 2014, LN No. 185 Tahun 2014, TLN No. 5571, Bagian Penjelasan.

¹⁹ Wiku Bakti Bawono Adisasmito, *Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang Kesehatan Mental*, hlm 13.

sehat dan penderita gangguan jiwa, atau menganggap pasien gangguan jiwa layaknya binatang buas yang perlu dihindari.

Pasalnya, stigma tersebut dapat menimbulkan masalah sosial dan diskriminasi. Dikatakan bahwa, “orang dengan gangguan jiwa mental, dua kali lebih mungkin menjadi korban kekerasan dari populasi umum,”²⁰ atau bahkan menjadi pelaku kekerasan yang disebabkan oleh kurangnya kontrol untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Sehingga, kekerasan tersebut dijadikan alat untuk menanggulangi situasi yang tidak menyenangkan.²¹ Oleh karena itu, UU Kesehatan Jiwa diharapkan mampu mengentas stigma buruk terhadap orang dengan gangguan jiwa yang ada di masyarakat.

Kemudian, dalam melakukan upaya kesehatan, baik Pemerintah dan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan masing-masing dalam melaksanakan upaya kesehatan jiwa tersebut. *Pertama*, Pemerintah dalam melakukan upaya kesehatan jiwa (melalui kegiatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif) berwenang untuk: a. menyusun program; b. mengintegrasikan Upaya Kesehatan Jiwa ke dalam sistem pelayanan kesehatan; c. mengatur dan menjamin ketersediaan sumber daya dalam Upaya Kesehatan Jiwa; dan d. melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Upaya Kesehatan Jiwa.²²

Dalam UU Kesehatan Jiwa dikatakan bahwa penyelenggaraan upaya pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif diatur dalam peraturan pemerintah, namun hingga enam tahun berlalu setelah disahkannya UU Kesehatan Jiwa, peraturan tersebut belum kunjung dibuat.²³ Ketiadaan peraturan turunan dari UU Kesehatan Jiwa membuat pasal-pasal yang semestinya diatur lebih lanjut dalam peraturan turunannya menjadi kurang esensial. Padahal, inti dari UU Kesehatan Jiwa semestinya didukung oleh peraturan pelaksanaan seperti Rancangan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Kesehatan, dan Peraturan Menteri Sosial.

Nova Riyanti Yusuf selaku Badan Kesehatan Jiwa menjelaskan bahwa “kehadiran undang-undang (UU Kesehatan Jiwa) memungkinkan adanya aturan turunan dan petunjuk teknis yang diharapkan mampu meningkatkan pelayanan kesehatan jiwa untuk masyarakat.”²⁴ Di mana implementasi UU Kesehatan Jiwa hanya muncul dengan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM) kesehatan jiwa seperti di puskesmas. Tanda disadari bahwa dengan kehadiran SPM tidak serta merta membuat penanganan kesehatan jiwa berjalan

²⁰ Wiku Bakti Bawono Adisasmito, *Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang Kesehatan Mental*, hlm. 18.

²¹ *Ibid.*

²² Indonesia, UU No. 18 Tahun 2014, Ps. 83 ayat (1).

²³ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Peraturan Pelaksana UU No. 36 Tahun 2009, <http://www.dpr.go.id/bk/perlak-uu/id/1600>, diakses pada 31 Juli 2020.

²⁴ Administrator, “Beleid UU Kesehatan Jiwa yang ‘Tak Tentu Arah’”, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20181013083109-255-338154/beleid-uu-kesehatan-jiwa-yang-tak-tentu-arah>, diakses pada 25 Oktober 2020.

mulus. Oleh karena itu, peraturan pelaksanaan dari UU Kesehatan Jiwa masih sangat diperlukan.

Kemudian, seperti yang diketahui bahwa tidak hanya pemerintah yang berusaha untuk menanggulangi gangguan kesehatan mental di Indonesia, namun perguruan tinggi sebagai bagian dari masyarakat juga memiliki andil dalam menjaga kesehatan mental mahasiswa dan tenaga kerja pendidikan. Perguruan tinggi sebagai bagian dari masyarakat secara tidak langsung juga ikut bertanggung jawab dalam menyelenggarakan upaya kesehatan jiwa. Hal tersebut menjadi pertimbangan bagi pemerintah untuk memperluas kesempatan dan meningkatkan mutu pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus bagi mahasiswa di perguruan tinggi²⁵ dengan menghadirkan Permen Ristedikti No. 46 Tahun 2017. Namun kategori orang dengan masalah kejiwaan tidak termasuk dalam cakupan mahasiswa yang memiliki tingkat kesulitan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 3 ayat (2) Permen Ristedikti (tunanetra, tunarungu, tunadaksa, tunagrahita, gangguan komunikasi, lamban belajar, kesulitan belajar spesifik, gangguan spektrum autisme, dan gangguan perhatian dan hiperaktif). Sedangkan dalam PP No. 13 Tahun 2020 ditemukan bahwa salah satu bentuk akomodasi yang layak bagi penyandang disabilitas diberikan kepada penyandang disabilitas mental. Pengaturan tersebut secara tidak langsung membuktikan bahwa pemerintah mengakui jika penderita gangguan mental masuk ke dalam kategori disabilitas atau seseorang yang membutuhkan pendidikan dan pelayanan khusus.

Berbeda dengan disabilitas fisik, di mana untuk menunjang kebutuhan peserta didik yang memiliki keterbatasan mental tidak dapat dilakukan dengan memberikan alternatif metode pengajaran melalui alat bantu seperti tunawicara atau tunanetra, melainkan tergantung pada kebijakan dan fasilitas pelayanan kesehatan mental yang disediakan oleh perguruan tingginya. Permasalahannya adalah *pertama*, baik Permen Ristedikti ataupun PP No. 13 Tahun 2020, sama-sama tidak mengatur mengenai fasilitas kesehatan mental yang harus disediakan oleh perguruan tinggi, seperti pelayanan konseling di lingkup kampus atau pengenalan program kesehatan mental untuk mahasiswa baru; *kedua*, tidak semua perguruan tinggi di Indonesia mengatur jaminan kesehatan psikis dan menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan mental bagi mahasiswa dan tenaga pendidikannya. Oleh sebab itu, pemerintah perlu memberikan himbauan agar seluruh perguruan tinggi di Indonesia setidaknya memiliki pelayanan konseling bagi mahasiswa dan tenaga pendidikannya.

Dalam tulisan ini, Penulis mengambil sampel dari salah satu perguruan tinggi di Indonesia, yaitu Universitas Indonesia (UI). Program kesehatan mental sudah mulai digaungkan oleh UI melalui pelayanan dan fasilitas kesehatan mental yang diberikan. UI telah memiliki tiga unit kerja yang menyelenggarakan fasilitas dan pelayanan kesehatan mental, di antaranya

²⁵ Indonesia, Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi, Permen Ristedikti RI No. 46 Tahun 2017, BN No. 926 Tahun 2017, Bagian Menimbang.

yaitu Klinik Satelit Makara UI, Klinik Terpadu Fakultas Psikologi UI, dan RS UI. Hal tersebut menunjukkan bahwa UI telah melaksanakan kewajibannya berperan serta dalam menyelenggarakan upaya kesehatan jiwa berupa usaha promotif, preventif dan kuratif. Upaya tersebut dipusatkan pada pelayanan kesehatan jiwa yang diberikan oleh Klinik Satelit UI yang hanya diperuntukkan bagi sivitas akademika UI dan RS UI yang dapat diakses oleh warga umum dan warga UI.

Meskipun demikian, penyediaan layanan kesehatan jiwa oleh Klinik Satelit UI masih menyisakan sejumlah masalah seperti kurangnya jumlah tenaga ahli kesehatan mental yang tersedia, lamanya waktu tunggu konseling mahasiswa, hingga belum terselenggaranya sistem pelayanan yang efektif.²⁶ Kemudian, sistem rujukan antara Klinik Satelit UI dan RS UI masih belum jelas dan terkoordinasi dengan baik karena tidak ada peraturan yang secara tertulis mengatur sistem rujukan tersebut.

Kurangnya pelayanan kesehatan jiwa di UI juga disebabkan karena belum adanya alokasi anggaran yang memadai untuk menyediakan tenaga kesehatan mental, belum diaturnya kebijakan mengenai sistem rujukan antar layanan kesehatan jiwa di UI serta belum adanya kebijakan dari pihak Rektorat UI untuk memperhatikan kesehatan mental warga mahasiswa. Padahal, setiap kebijakan yang dibuat oleh pemangku jabatan adalah faktor utama dalam membentuk lingkungan yang dapat mensejahterakan jiwa orang-orang di dalamnya. Mengingat kebijakan yang dibuat oleh pemangku jabatan tersebut akan berdampak pada hajat hidup orang banyak yang seyogianya memperhatikan kesehatan mental setiap orang yang terkena imbas dari kebijakan tersebut.

D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas maka terdapat simpulan yang dapat dilihat dari sisi pemerintah dan UI sebagai perguruan tinggi. Di mana dari sisi pemerintah, tanggung jawab Pemerintah telah dilaksanakan dalam memberikan fasilitas pelayanan kesehatan jiwa dan telah melakukan upaya kesehatan jiwa, baik dalam bentuk promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Meskipun UU Kesehatan mental belum memiliki peraturan pelaksanaannya untuk upaya kesehatan jiwa. Sedangkan pihak UI, yaitu tanggung jawab UI dalam memberikan akses pelayanan kesehatan mental dapat dilihat dalam bentuk penyediaan konselor di tiap-tiap fakultas, pelayanan konseling di Klinik Satelit UI, Klinik Terpadu Fakultas Psikologi UI dan RS UI. Kendati demikian, UI belum memiliki kebijakan khusus mengenai kesehatan mental bagi warga UI, khususnya bagi mahasiswa. Kemudian kurangnya tenaga kesehatan jiwa dan tidak adanya sistem rujukan antar layanan konseling dan RS UI juga perlu dijadikan perhatian.

²⁶ Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Psikologi UI 2019, "Menyongsong Era Baru Universitas Indonesia: Mewujudkan Kampus Sehat Mental", <https://bempsychologi.ui.ac.id>, diakses pada 26 Oktober 2020.

E. Saran

Dengan adanya kekurangan-kekurangan tersebut, baik dari sisi pemerintah maupun UI, Penulis memiliki saran untuk dijadikan perbaikan ke depannya, yaitu Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu membuat peraturan pelaksanaan UU Kesehatan Jiwa, khususnya dalam bagian upaya kesehatan jiwa, dan bagi pihak UI perlu membuat kebijakan kesehatan mental bagi mahasiswa dan warga UI, mewajibkan tiap-tiap fakultas memiliki unit konseling mahasiswa dan membuat sistem rujukan untuk tata laksana lanjutan antar layanan konseling dengan RS UI.

Daftar Pustaka

Buku

- Adisasmito, Wiku Bakti Bawono. *Naskah Akademik dan Draf Rancangan Undang-Undang Kesehatan Mental*.
Notosoedirdjo & Latipun. *Kesehatan Mental, Konsep dan Penerapan*. Jakarta: EGC, 2005.

Artikel

- Bloom, David E., Pakar Ekonomi dan Kesehatan. Harvard University. Dalam artikel utama *Finance and Development's*.
Dogra Nisha. "Defining Mental Health and Mental Illnes". University of Leicester, (2014).
Office of the High Commissioner for Human Rights. "CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)" Dikutip dalam Twenty-second Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, (2000).
Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI. "Situasi Kesehatan Jiwa Di Indonesia". *Infodatin*. ISSN 2442-7659.
Peltzer, K., & Pengpid S.,(2018). "High prevalence of depressive symptoms in a national sample of adults in Indonesia: childhood adversity, sociodemographic factors and health risk behaviour". *Asian Journal of Psychiatry*, 33, 52-59, (2018).
Viora, Eka. "Kesehatan Jiwa Remaja (*Adolescent Mental Health*). Ketua Umum Perhimpunan Dokter Spesialis Kedokteran Jiwa Indonesia, Disampaikan pada Temu Media HKJS 2018. Diakses pada 14 Juli 2020.

Internet

- Administrator. "Beleid UU Kesehatan Jiwa yang 'Tak Tentu Arah'". <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20181013083109-255-338154/beleid-uu-kesehatan-jiwa-yang-tak-tentu-arah>. Diakses pada 25 Oktober 2020.

- Administrator. “Kesehatan dalam Perspektif HAM”.
<http://kontras.org/backup/buletin/indo/bpjs.pdf>. Diakses pada 13 Juli 2020.
- Born This Way Foundation. “Youth Mental Health in America: Understanding Resource Availability and Preferences”.
<https://bornthisway.foundation/research/1-in-3-young-people-say-they-lack-reliable-access-to-mental-wellness-resources/>.
Diakses pada 17 Juli 2020.
- Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Peraturan Pelaksana UU No. 36 Tahun 2009, <http://www.dpr.go.id/bk/perlak-uu/id/1600>. Diakses pada 31 Juli 2020.
- Harvard Mental Health Letter. “Sleep and mental health: Sleep deprivation can affect your mental health”.
https://www.health.harvard.edu/newsletter_article/sleep-and-mental-health. Diakses pada 17 Juli 2020.
- Haryanto, Andry. “Mahasiswa Unpad Ditemukan Gantung Diri di Kontrakan”.
<https://www.liputan6.com/news/read/3913159/top-3-news-mahasiswa-unpad-ditemukan-gantung-diri-di-kontrakan>.
Diakses pada 14 Juli 2020.
- Ikatan Lembaga Mahasiswa Psikologi Indonesia. “Layanan Kesehatan Mental di Lingkungan Kampus: Urgensi dan Solusi”.
<http://ilmpi.org/artikel-kajian/artikel/layanan-kesehatan-mental-di-lingkungan-kampus-urgensi-dan-solusi/>. Diakses pada 14 Juli 2020.
- Wawan, Jauh Hari Wawan. “Diduga Stres Skripsi, Mahasiswa Yogya Tewas Bunuh Diri dalam Kos”. <https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4880262/diduga-stres-skripsi-mahasiswa-yogya-tewas-bunuh-diri-dalam-kos>. Diakses pada 17 Juli 2020.
- Zakarias Demon Daton. “Mahasiswa Gantung Diri di Samarinda, Diduga Depresi Kuliah 7 Tahun Tak Lulus, Skripsi Sering Ditolak Dosen”.
<https://samarinda.kompas.com/read/2020/07/12/19122501/mahasiswa-gantung-diri-di-samarinda-diduga-depresi-kuliah-7-tahun-tak-lulus?page=all>. Diakses pada 17 Juli 2020.

Kajian

- Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Psikologi UI 2019. “Menyongsong Era Baru Universitas Indonesia: Mewujudkan Kampus Sehat Mental”. <https://bempsychologi.ui.ac.id>. Diakses pada 26 Oktober 2020.

Publikasi Kementerian

- Direktorat Bina Kesehatan Jiwa. *Rencana Aksi Kegiatan Tahun 2015-2019*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan 2014.

Kementerian Kesehatan RI. *Laporan Nasional RISKESDAS 2013*. Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, 2014.

Peraturan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa*. UU No. 18 Tahun 2014. LN No. 185 Tahun 2014. TLN No. 5571.

_____. *Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi*. Permen Ristedikti RI No. 46 Tahun 2017. BN No. 926 Tahun 2017.

PERLINDUNGAN HUKUM PASIEN COVID-19 ATAS PENERAPAN MANAJEMEN KLINIS DALAM PEDOMAN PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN COVID-19

Maudyna dan Wahyu Andrianto

E-mail: Maudyna@ui.ac.id dan wahyu.andrianto@ui.ac.id

Abstrak

COVID-19 sebagai pandemi global karena memberikan dampak bagi seluruh negara termasuk Indonesia. Demi memperlambat laju penularan, pemerintah mengeluarkan Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 yang berisi manajemen klinis sesuai masing-masing kriteria kasus Pasien COVID-19. Namun dalam pelaksanaannya, terdapat suatu permasalahan yakni Pasien COVID-19 yang menolak manajemen klinis tersebut. Selain itu, dalam Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 diatur mengenai aspek *informed consent* terhadap isolasi mandiri/rawat inap. Ketentuan ini seakan-akan Pasien COVID-19 dapat melakukan penolakan terhadap manajemen klinis tersebut. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan menjelaskan sudut pandang hukum kesehatan di Indonesia mengenai adanya aspek *informed consent* dalam Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 dan perlindungan hukum bagi Pasien COVID-19 atas penerapan pedoman tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dilengkapi dengan tipe penelitian secara deskriptif. Hasil penelitian menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan pelaksanaan *informed consent* bagi Pasien COVID-19 menjadi pengecualian karena COVID-19 merupakan penyakit yang dapat menular dengan cepat. Selain itu, Pasien COVID-19 tidak dapat menolak tindakan manajemen klinis sesuai Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19. Pasien COVID-19 tetap berhak atas perlindungan hukum terhadap dirinya. Perlindungan hukum bagi Pasien COVID-19 terdiri dari dua yakni perlindungan hukum preventif dan represif.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Pasien COVID-19, *Informed Consent*, Manajemen Klinis, Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19.

Abstract

COVID-19 as a global pandemic caused COVID-19 to have an effect on countries including Indonesia. In order to slow down the transmission of COVID-19, the government has established The Guideline of prevention and control of COVID-19. In the guidelines, there is clinical management according to each of the criteria of COVID-19 patients. However, in its implementation, there are patients of COVID-19 who refuse the medical action. In addition, in the COVID-19 Prevention and Countermeasures Guidelines on the information aspects of self-isolation/inpatient approval. This provision is as if COVID-19 Patients could be a suppressor of clinical management. Therefore, this research aims to explain the viewpoint of health law in Indonesia regarding the informed consent in the COVID-19 Prevention and Prevention Guidelines and legal protection for COVID-19 Patients on guidelines. The research method used is normative juridical which is completed by descriptive research method. The result of this research is based on article 56 paragraph (2) of Law No. 36 of 2009 on Health, the implementation of informed consent for COVID-19 patients is an exception due to the high rate of transmission of COVID-19 disease. COVID-19 patients also have the right to information as other patients. For this reason, COVID-19 patients have the right to get legal protection for themselves. Legal protection for COVID-19 patients consists of two preventive and repressive legal protections.

Keywords: Legal Protection, COVID-19 Patients, Informed Consent, Clinical Management, the Guidelines of Prevention and Control of COVID-19

A. PENDAHULUAN

Kesehatan merupakan salah satu aspek penting yang diatur dan dijamin dalam Konstitusi Indonesia untuk warga negara. Hak atas pemeliharaan kesehatan dalam Konstitusi terdapat dalam Pasal 28 huruf H ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Namun pada akhir tahun 2019, pemenuhan aspek kesehatan ini diuji. Pada konferensi pers nasional, Dr. Jianguo Xu seorang akademisi dari *Chinese Academy of Engineering*, yang memimpin sebuah tim ilmiah mengumumkan bahwa *coronavirus* tipe baru telah menyebabkan munculnya wabah ini. Virus ini dapat ditularkan dari transfer antar manusia dengan frekuensi yang tergolong cepat.¹ Direktur Jenderal Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus menyebutkan bahwa penyakit yang disebabkan oleh SARS-CoV-2 atau dikenal sebagai COVID-19 telah menyebabkan lebih dari 118.000 kasus dan lebih dari 4000 kematian di 114 negara. Hingga pada 11 Maret 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) menyatakan status pandemi terhadap virus yang pertama kali muncul di Wuhan, Provinsi Hubei, China.²

Indonesia menjadi salah satu negara yang mendapati kasus *Coronavirus Disease* atau COVID-19. Penularan COVID-19 terbilang cepat dalam waktu yang singkat sehingga Presiden Joko Widodo menetapkan Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) sebagai Bencana Nasional.³ Pada 31 Maret 2020, presiden juga menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) di Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020.⁴ Sebagai tindak lanjut dari pertimbangan tersebut, pemerintah melakukan percepatan penanganan COVID-19 dengan ditetapkannya Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease 2019* pada tanggal 13 Maret 2020. Namun, Keputusan Presiden tersebut telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Peraturan Presiden tersebut menyatakan pembentukan Komite Penanganan COVID-19 yang terdiri atas Komite Kebijakan, Satuan Tugas Penanganan COVID-19, dan Satuan Tugas

¹ Muhammad Adnan Shereen, Suliman Khan, Abeer Kazmi, et al, "COVID-19 Infection: Origin, Transmission, and Characteristics of Human Coronaviruses", *Journal of Advanced Research* 24, 2020, hlm 91.

² World Organization Health, "WHO Emergencies Press Conferences on Coronavirus Disease Outbreak: Virtual press conference on COVID-19 – 11 March 2020," <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/media-resources/press-briefings/7#>, 11 March 2020.

³ *Keputusan Presiden tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional*, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020.

⁴ *Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020.

Pemulihan dan Transformasi Ekonomi Nasional.⁵ Hal tersebut karena COVID-19 bukan hanya berdampak pada aspek kesehatan namun juga aspek ekonomi di Indonesia.

Demi mengurangi laju transmisi atau penularan, pemerintah menetapkan upaya penanganan terhadap kasus COVID-19 berdasarkan pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19. Dalam pedoman tersebut, diatur mengenai manajemen klinis terhadap masing-masing kriteria kasus. Manajemen klinis adalah serangkaian kegiatan untuk menegakkan diagnosis, melaksanakan tata laksana pengobatan dan tindakan sesuai kebutuhan medis dan berfokus pada pasien COVID-19 (*patient centered care*) yang dilakukan oleh tenaga kesehatan.⁶ Dalam manajemen klinis tersebut, tenaga kesehatan akan melakukan tindakan berupa pengambilan dan pemeriksaan spesimen COVID-19 juga isolasi mandiri bagi Pasien COVID-19 sesuai dengan kriteria kasusnya. Namun dalam pelaksanaan manajemen klinis tersebut, terdapat suatu permasalahan yakni masih terdapat Pasien COVID-19 yang menolak manajemen klinis pada dirinya.

Berbeda dengan penanganan penyakit lainnya, Pasien COVID-19 tidak dapat melakukan penolakan ataupun persetujuan yang biasa dikenal dengan istilah *informed consent* terhadap manajemen klinis tersebut. Berdasarkan Pasal 56 ayat (2) UU Kesehatan yang menyatakan *informed consent* dapat menjadi pengecualian bagi karena COVID-19 termasuk penyakit menular. Sehingga Pasien COVID-19 tidak dapat melakukan penolakan terhadap tindakan sesuai manajemen klinis sesuai pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19. Dengan demikian, perlindungan hukum bagi Pasien COVID-19 menjadi salah satu hal yang perlu diperhatikan dan diterapkan selama pelaksanaan manajemen klinis sesuai pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas sudut pandang hukum kesehatan di Indonesia mengenai adanya aspek *informed consent* dalam pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19 dan perlindungan hukum bagi pasien COVID-19 atas penerapan pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19.

B. KEDUDUKAN PASIEN COVID-19

Undang-undang tentang Praktik Kedokteran dan Undang-Undang tentang Rumah Sakit mendefinisikan pasien adalah setiap orang yang mendapatkan pelayanan kesehatan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada dokter atau dokter gigi atau rumah sakit.⁷ Apabila dilihat dari

⁵ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020, LN No. 178 Tahun 2020, Ps. 2.

⁶ Anung Sugihantono, *et al*, *Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19)*, Rev. Kelima, (Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020), hlm. 89.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Praktik Kedokteran*, Ps. 1 butir 2. *jo* Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Sakit*, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009, Ps. 1 butir 4.

sudut pandang Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, pasien merupakan konsumen pelayanan kesehatan. Dengan kata lain, siapapun bisa mengakses pelayanan kesehatan termasuk Pasien COVID-19. Maka Pasien COVID-19 memiliki kedudukan sebagai konsumen jasa pelayanan kesehatan. Tentunya kedudukan pasien ini didukung oleh keberadaan hak dan kewajiban pasien yang diakui. Setiap pasien memiliki beberapa hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan salah satunya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit diantaranya sebagai berikut:⁸

- a. memperoleh informasi mengenai tata tertib dan peraturan yang berlaku di Rumah Sakit;
- b. memperoleh informasi tentang hak dan kewajiban pasien;
- c. memperoleh layanan yang manusiawi, adil, jujur, dan tanpa diskriminasi;
- d. memperoleh layanan kesehatan yang bermutu sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional;
- e. memperoleh layanan yang efektif dan efisien sehingga pasien terhindar dari kerugian fisik dan materi;
- f. mengajukan pengaduan atas kualitas pelayanan yang didapatkan;
- g. memilih dokter dan kelas perawatan sesuai dengan keinginannya dan peraturan yang berlaku di Rumah Sakit;
- h. meminta konsultasi tentang penyakit yang dideritanya kepada dokter lain yang mempunyai Surat Izin Praktik (SIP) baik di dalam maupun di luar Rumah Sakit;
- i. mendapatkan privasi dan kerahasiaan penyakit yang diderita termasuk data-data medisnya;
- j. mendapat informasi yang meliputi diagnosis dan tata cara tindakan medis, tujuan tindakan medis, alternatif tindakan, resiko dan komplikasi yang mungkin terjadi, dan prognosis terhadap tindakan yang dilakukan serta perkiraan biaya pengobatan;
- k. memberikan persetujuan atau menolak atas tindakan yang akan dilakukan oleh tenaga kesehatan terhadap penyakit yang dideritanya;
- l. didampingi keluarganya dalam keadaan kritis;
- m. menjalankan ibadah sesuai agama atau kepercayaan yang dianutnya selama hal itu tidak mengganggu pasien lainnya;
- n. memperoleh keamanan dan keselamatan dirinya selama dalam perawatan di Rumah Sakit;
- o. mengajukan usul, saran, perbaikan atas perlakuan Rumah Sakit terhadap dirinya;
- p. menolak pelayanan bimbingan rohani yang tidak sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianutnya;
- q. menggugat dan/atau menuntut Rumah Sakit apabila Rumah Sakit diduga memberikan pelayanan yang tidak sesuai dengan standar baik secara perdata ataupun pidana; dan

⁸ *Ibid*, Ps. 52.

- r. mengeluhkan pelayanan Rumah Sakit yang tidak sesuai dengan standar pelayanan melalui media cetak dan elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian, salah satu kewajiban pasien yang berkaitan dengan *informed consent* tercantum dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran diantaranya :⁹

- a. memberikan informasi yang lengkap dan jujur tentang masalah kesehatannya;
- b. mematuhi nasihat dan petunjuk dokter atau dokter gigi;
- c. mematuhi ketentuan yang berlaku di sarana pelayanan kesehatan; dan
- d. memberikan imbalan jasa atas pelayanan yang diterima.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa Pasien COVID-19 memiliki kedudukan sebagai pengakses pelayanan kesehatan serta dapat berhubungan dengan dokter atau rumah sakit sebagai pemberi pelayanan kesehatan. Dengan kedudukannya itu, hak serta kewajiban Pasien COVID-19 adalah hak dan kewajiban yang diemban pasien secara umum serta yang diakui oleh hukum. Pasien COVID-19 dan pasien umum lainnya memiliki hak untuk mendapatkan informasi tentang data kesehatan dirinya maupun tindakan yang dilakukan padanya. Seharusnya, setelah memenuhi hak atas informasi, pasien dapat menggunakan haknya untuk menyetujui pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh dokter.¹⁰ Namun, dalam hal memberikan persetujuan atas tindakan yang dilakukan pada dirinya, Pasien COVID-19 tidak dapat menolak tindakan yang akan dilakukan pada dirinya. Hal ini karena Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Kesehatan dan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa COVID-19 sebagai bencana nonalam nasional.¹¹ Dengan kata lain, COVID-19 merupakan kondisi darurat bagi negara.

Selain itu, Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan secara jelas bahwa “hak menerima atau menolak tindakan pertolongan pada pasien setelah menerima dan memahami informasi mengenai tindakan tersebut tidak berlaku pada penderita penyakit yang penyakitnya dapat secara cepat menular ke dalam masyarakat yang lebih luas”. Penyakit tersebut termasuk COVID-19 yang memiliki laju penularan yang terbilang tinggi. Demi memutus rantai penyebaran COVID-19, maka berbagai metode pendeteksi COVID-19 sesuai pedoman pencegahan dan penanggulangan COVID-19 tetap perlu dilakukan. Oleh karena itu, penerapan *informed consent* dapat menjadi sebuah pengecualian bagi Pasien COVID-19. Hal ini karena *informed consent* COVID-19 sebagai penyakit yang memiliki

⁹ Indonesia, Menteri Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Kewajiban Rumah Sakit dan Kewajiban Pasien*, Ps. 53.

¹⁰ Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum dan Perlindungan Hukum Bagi Dokter yang Diduga Melakukan Medikal Malpraktik*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 64.

¹¹ Indonesia, *Keputusan Presiden (KEPPRES) tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional*, Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 dan COVID-19.

laju penularan secara cepat serta dinyatakan sebagai kondisi darurat nasional. Namun, *informed consent* tetap boleh dan tetap dapat dilakukan kepada Pasien COVID-19.

C. ANALISIS PERLINDUNGAN HUKUM PASIEN COVID-19 ATAS PENERAPAN MANAJEMEN KLINIS SESUAI PEDOMAN PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN COVID-19

Dalam manajemen klinis tersebut, tenaga kesehatan akan melakukan tindakan berupa pengambilan dan pemeriksaan spesimen tersebut dilakukan pemeriksaan dengan metode deteksi molekuler/NAAT (Nucleic Acid Amplification Test) seperti Rapid-Test dan RT-PCR (*Reverse Transcription-Polymerase Chain Reaction*) sebagai *gold standard* untuk mendeteksi COVID-19 yang direkomendasikan oleh WHO.¹² Selain itu, dalam manajemen klinis juga terdapat isolasi mandiri/rawat inap yang disesuaikan dengan kondisi dari masing-masing pasien.

Perlindungan hukum merupakan perlindungan terhadap harkat, martabat, dan pengakuan hak-hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum.¹³ Perlindungan hukum menandai adanya kepatuhan, pengakuan, serta dukungan atas hak pribadi dan kelompok lengkap dengan aspek pelaksanaannya.¹⁴ Pada dasarnya perlindungan hukum bagi pasien atas penerapan *informed consent* sangat berkaitan dengan hak mendapatkan informasi dan hak memberikan persetujuan. Hal ini karena, kedua hak tersebut merupakan pondasi dalam pelaksanaan *informed consent* antara dokter dan pasien.

Berdasarkan pendapat Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang memberikan perlindungan kepada subjek hukum melalui perundang-undangan yang berlaku serta pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan adanya sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Perlindungan Hukum Preventif, merupakan perlindungan yang diberikan pemerintah untuk mencegah suatu pelanggaran dan memberikan batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Perlindungan ini termuat dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Perlindungan Hukum Represif, merupakan perlindungan terakhir yang dapat dilakukan jika suatu pelanggaran atau sengketa telah terjadi. Perlindungan ini meliputi sanksi-sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan.¹⁵

¹² Anita Suswanti Agustina dan Rizana Fajrunni'mah, "Perbandingan Metode RT-PCR dan Tes Rapid Antibodi untuk Deteksi COVID-19", *Jurnal Kesehatan Manarang*, Vol. 6, No. Khusus, (Oktober 2020), hlm 48.

¹³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54.

¹⁴ Koerniatmanto Soetomo, *Bukan Kapitalisme Bukan Sosialisme*, (Yogyakarta: Kanisius, 2003), hlm. 250.

¹⁵ Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 20.

Menurut Philipus M. Hadjon, sarana perlindungan hukum preventif memuat hak untuk didengar dan hak untuk mengakses informasi. Setiap anggota masyarakat berhak menuntut pemenuhan hak untuk mendapatkan keadilan. Selain itu, pemerintah juga memberikan akses yang seluas-luasnya agar masyarakat mendapatkan informasi mengenai proses pemenuhan hak mereka.¹⁶

Secara umum, perlindungan hukum pasien diatur dalam Pasal 57 dan 58 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Pasal 57 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menyatakan bahwa:

- 1) Setiap orang berhak atas rahasia kondisi kesehatan pribadinya yang telah dikemukakan kepada penyelenggara pelayanan kesehatan.
- 2) Ketentuan mengenai hak atas rahasia kondisi kesehatan pribadi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal :
 - a. perintah undang-undang;
 - b. perintah pengadilan;
 - c. izin yang bersangkutan;
 - d. kepentingan masyarakat; atau
 - e. kepentingan orang tersebut.

Dari pasal tersebut, dapat diketahui bahwa pasien juga memiliki hak atas rahasia kedokteran dapat diwujudkan adanya rekam medis. Maka dari itu, pasal ini dapat dikatakan sebagai bentuk perlindungan hukum secara preventif bagi pasien atau pencegahan akan terjadinya pelanggaran hukum. Hal ini sesuai dengan Pasal 8 Undang-Undang Kesehatan yang menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh informasi tentang data kesehatan dirinya termasuk tindakan dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan.¹⁷ Untuk itu, Pasien COVID-19 tetap berhak atas informasi mengenai data kesehatan dirinya sebagai pemenuhan hak atas informasi.

Perlindungan hukum preventif lainnya adalah adanya tanggung jawab pemerintah dalam pemberian pelayanan kesehatan yang layak bagi pasien. Hal ini sesuai Pasal 7 Undang-Undang Kesehatan yang menyatakan bahwa pemerintah bertugas menyelenggarakan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat dan Pasal 9 Undang-Undang Kesehatan menyatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Upaya pemenuhan hak atas kesehatan dapat dilakukan dengan berbagai macam cara yang meliputi pencegahan dan penyembuhan.¹⁸ Dalam hal menghadapi COVID-19 seperti saat ini, pemerintah berupaya memberikan dan menyediakan pelayanan kesehatan

¹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan*, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 8.

¹⁸ *Ibid*, Ps. 7 jo Ps. 9.

secara optimal diantaranya sarana kesehatan yang memadai, tenaga kesehatan dan tenaga medis, jaminan sosial atas kesehatan, serta pembiayaan pelayanan yang dapat dijangkau masyarakat sesuai Pasal 10 Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular. Berdasarkan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang tentang Rumah Sakit, dalam pelaksanaan pelayanan kesehatan Rumah Sakit juga menetapkan standar keselamatan pasien dan Standar Operasional Prosedur bagi tenaga kesehatan di Rumah Sakit tersebut.

Dalam pelaksanaan manajemen klinis sesuai Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19, pasien tetap berhak atas informasi dan keselamatan atas dirinya. Apabila tindakan yang dilakukan dokter atau tenaga kesehatan menimbulkan kerugian pada pasien, maka pasien berhak menuntut ganti kerugian. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 58 Undang-Undang tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa

“Setiap orang berhak menuntut ganti kerugian terhadap seseorang tenaga kesehatan dan/atau penyelenggara kesehatan yang menimbulkan kerugian akibat kesalahan atau kelalaian dalam pelayanan kesehatan yang diterimanya”.¹⁹

Pasal tersebut dapat dikatakan sebagai bentuk perlindungan hukum secara represif yaitu perlindungan hukum yang berlaku sesudah terjadinya pelanggaran hukum. Pasal ini membutuhkan adanya pembuktian dari pasien untuk penyelesaian sengketa di pengadilan dan melaksanakan penggantian rugi terhadap pasien. Kerugian pasien yang dimaksud dalam pasal ini juga termasuk mengenai kebocoran rahasia kedokteran yang meliputi identitas pasien, kesehatan pasien, dan hal-hal lain yang berkenaan dengan pasien.²⁰ Dalam masa pandemi COVID-19, kebocoran rahasia kedokteran kerap terjadi terutama mengenai identitas pasien. Untuk mengatasi hal tersebut, Komisi Informasi Pusat mengeluarkan Surat Edaran Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pelayanan Informasi Publik dalam Masa Darurat Kesehatan Masyarakat akibat COVID-19 yang salah satunya adalah menginformasikan penyebaran COVID-19 sebagai peringatan dini bagi masyarakat seperti daerah persebaran untuk satuan wilayah terkecil hingga tingkat desa/kelurahan dan/atau dusun. Namun dalam penyebaran informasi ini, instansi pemerintah tetap menjaga dan melindungi data pribadi para Pasien COVID-19 sesuai masing-masing kriteria kasusnya seperti nama, alamat rumah, nomor telepon, dan sebagainya. Data pribadi tersebut memang dapat digunakan oleh pemerintah untuk mitigasi penyebaran dan penanganan COVID-19. Namun pemerintah tidak dapat

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kesehatan*, Ps. 58.

²⁰ Indonesia, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Rahasia Kedokteran*, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 36 Tahun 2012, Ps. 3 ayat (1).

memublikasikan data tersebut kepada publik kecuali mendapatkan persetujuan dari yang bersangkutan atau keluarga inti pasien.²¹

Berkaitan dengan pasal tersebut, Pasal 46 Undang-Undang tentang Rumah Sakit juga menyatakan bahwa apabila terdapat kerugian akibat kelalaian dari tenaga kesehatan maka rumah sakit tersebut dapat bertanggung jawab secara hukum. Selain itu, dalam Pasal 78 Undang-Undang tentang Tenaga Kesehatan dinyatakan bahwa jika terjadi perselisihan setelah adanya kerugian dari kelalaian yang dilakukan tenaga kesehatan maka perselisihan tersebut harus diselesaikan terlebih dahulu melalui penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Bahkan apabila tenaga kesehatan melakukan kelalaian berat pada pasien maka tenaga kesehatan dapat diancam pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun.²² Kemudian ancaman sanksi administrasi berupa teguran lisan, peringatan tertulis, denda administratif, dan pencabutan izin juga dapat dikenakan pada tenaga kesehatan apabila tidak melaksanakan ketentuan Standar Profesi, Standar Pelayanan Profesi, Standar Prosedur Operasional, dan etika profesi serta kebutuhan kesehatan Penerima Pelayanan Kesehatan, menjaga kerahasiaan kesehatan Penerima Pelayanan Kesehatan, serta menyimpan rahasia kesehatan Penerima Pelayanan Kesehatan.²³

Oleh karena itu, dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa menurut hukum, siapapun yang menimbulkan atau mendatangkan kerugian kepada orang lain diharuskan untuk mempertanggungjawabkan segala kerugian tersebut termasuk dokter, dokter gigi, maupun tenaga kesehatan lainnya yang telah memberikan tindakan sesuai manajemen klinis kepada pasien. Meskipun pelaksanaan *informed consent* bagi Pasien COVID-19 dapat menjadi pengecualian, namun Pasien COVID-19 masih berhak atas informasi terkait dirinya. Apabila terdapat kerugian akibat manajemen klinis COVID-19, maka pasien COVID-19 harus dapat membuktikan bahwa kerugian yang diderita benar-benar akibat tindakan tersebut.

D. SIMPULAN

Berdasarkan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, pelaksanaan *informed consent* bagi Pasien COVID-19 menjadi pengecualian karena COVID-19 merupakan penyakit yang dapat menular dengan cepat. Selain itu, Pasien COVID-19 tidak dapat menolak tindakan manajemen klinis sesuai Pedoman Pencegahan dan Pengendalian COVID-19. Hal ini didukung dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa COVID-19 sebagai bencana nasional dan pernyataan WHO bahwa COVID-19 sebagai pandemi global.

²¹ Indonesia, Komisi Informasi Pusat, Surat Edaran Komisi Informasi Pusat tentang Pelayanan Informasi Publik dalam Masa Darurat Kesehatan Masyarakat Akibat COVID-19, Surat Edaran Komisi Informasi Pusat Nomor 2 Tahun 2020.

²² Indonesia, *Undang-Undang tentang Tenaga Kesehatan*, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014, LN No. 298, Tahun 2014, TLN No. 5607, Ps. 84 ayat (1).

²³ *Ibid*, Ps. 82.

Meskipun begitu, Pasien COVID-19 tetap berhak atas perlindungan hukum sebagai pasien. Pasien COVID-19 memiliki kedudukan serta hak dan kewajiban yang sama dengan pasien non-COVID-19 lainnya, salah satunya dalam hal hak atas informasi. Perlindungan hukum bagi Pasien COVID-19 terdiri dari dua yakni perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif terdapat dalam Pasal 7, 8, dan 9 Undang-Undang Kesehatan yang menyatakan adanya tanggung jawab pemerintah dalam pemberian pelayanan kesehatan yang layak dan optimal bagi pasien. Selain itu, Pasien COVID-19 memiliki hak atas informasi mengenai data kesehatan termasuk tindakan dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan. Mengenai perlindungan hukum represif, diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang tentang Kesehatan, siapapun yang menimbulkan atau mendatangkan kerugian kepada orang lain diharuskan untuk memertanggungjawabkan segala kerugian tersebut termasuk dokter, dokter gigi, maupun tenaga kesehatan lainnya yang telah memberikan tindakan kepada pasien. Apabila terdapat kerugian akibat manajemen klinis sesuai kriteria kasus COVID-19 maka pasien COVID-19 dapat meminta ganti rugi sepanjang pasien dapat membuktikan bahwa kerugian yang diderita benar-benar akibat manajemen klinis tersebut. Oleh karena itu, pasal ini dapat menjadi perlindungan hukum bagi pasien COVID-19 yang akan melaksanakan manajemen klinis COVID-19 sesuai pedoman pencegahan dan pengendalian COVID-19.

Daftar Pustaka

Peraturan

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV.

- . Undang-Undang tentang Wabah Penyakit Menular. UU No. 4 Tahun 1984. LN No. 20 Tahun 1984. TLN No. 3273.
- . Undang-Undang tentang Praktik Kedokteran. UU No. 29 Tahun 2004. LN No. 116 Tahun 2004. TLN No. 4431.
- . Undang-Undang tentang Kesehatan. UU No. 36 Tahun 2009. LN No. 144 Tahun 2009. TLN 5063.
- . Undang-Undang tentang Rumah Sakit. UU No. 44 Tahun 2009. LN No. 153 Tahun 2009. TLN No. 5072.
- . Undang-Undang tentang Tenaga Kesehatan. UU No. 36 Tahun 2014. LN No. 298 Tahun 2014. TLN No. 5607.
- . Peraturan Presiden tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020. LN No. 178 Tahun 2020.
- . Presiden Republik Indonesia. Keputusan Presiden tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020.

- _____. Presiden Republik Indonesia. Keputusan Presiden tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai Bencana Nasional. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020.
- _____. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Persetujuan Tindakan Kedokteran. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 290/MENKES/PER/III/2008.
- _____. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Pedoman Pencegahan Dan Pengendalian Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.01.07/Menkes/413/2020.
- _____. Komisi Informasi Pusat. Surat Edaran Komisi Informasi Pusat tentang Pelayanan Informasi Publik dalam Masa Darurat Kesehatan Masyarakat Akibat COVID-19. Surat Edaran Komisi Informasi Pusat Nomor 2 Tahun 2020.

Buku

- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Machmud, Syahrul. *Penegakan Hukum dan Perlindungan Hukum Bagi Dokter yang Diduga Melakukan Medikal Malpraktik*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2008.
- Muchsin. *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sugihantono, Anung. et al. Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Coronavirus Disease (COVID-19). Rev. Kelima. Jakarta: Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2020.
- Soetomo, Koerniatmanto. *Bukan Kapitalisme Bukan Sosialisme*. Yogyakarta: Kanisius, 2003.

Artikel

- Agustina, Anita Suswanti dan Rizana Fajrunni'mah. "Perbandingan Metode RT-PCR dan Tes Rapid Antibodi untuk Deteksi COVID-19." *Jurnal Kesehatan Manarang*. Vol. 6 No. Khusus (Oktober 2020). Hlm. 47-54.
- Eutheriana, Raden Roro Annja. "Perlindungan Hukum Terhadap Pasien Melalui Persetujuan Tindakan medis." *Dentika Dental Journal*. Vol. 19 No. 2 (2016). Hlm. 168-173.
- Hongzhou Lu, Charles W. Stratton, dan Yi-Wei Tang. "Outbreak of pneumonia of unknown etiology in Wuhan, China: The mystery and the miracle." *J. Med. Virol.* No. 92 (2020). Hlm. 401-402.

I Gede Made Wirabrata dan I Made Wiry Darma. "Tinjauan Yuridis *Informed Consent* dalam Perlindungan Hukum bagi Pasien dan Dokter." *Jurnal Analisis Hukum*. Vol. 1 No. 2 (September 2018). Hlm 278-299.

Shereen, Muhammad Adnan Suliman Khan, Abeer Kazmi. *et al.* "COVID-19 Infection: Origin, Transmission, and Characteristics of Human Coronaviruses." *Journal of Advanced Research* 24. (2020). Hlm. 91-98.

Internet

World Organization Health, "WHO Emergencies Press Conferences on Coronavirus Disease Outbreak: Virtual press conference on COVID-19 – 11 March 2020." <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/media-resources/press-briefings/7#>. Diakses 23 Agustus 2020.

_____. "WHO Online: WHO Emergencies coronavirus press conference, 20 March." <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/media-resources/press-briefings>. Diakses 24 Agustus 2020.

PERAN DAN FUNGSI GANDA KRI SMR-594 SEBAGAI KAPAL BANTU RUMAH SAKIT (BRS) TNI ANGKATAN LAUT DALAM OPERASI MILITER SELAIN PERANG DITINJAU DARI HUKUM PERUMAHSAKITAN

Muhammad Rizky Zaenuddin dan Wahyu Andrianto

E-mail: muhrizkyzaenuddin@gmail.com dan wahyu.andrianto@ui.ac.id

Abstrak

Kondisi geografis Indonesia yang berbentuk kepulauan menyebabkan masih adanya daerah-daerah yang sulit terjangkau. Terlebih lagi, kondisi tersebut diperparah dengan adanya potensi bencana alam yang selalu menghantui masyarakat sepanjang tahun. Tidak jarang akhirnya seluruh pihak terlibat, termasuk TNI melalui kegiatan Operasi Militer Selain Perang untuk membantu berbagai misi kemanusiaan dan bencana alam. Kapal BRS (Bantu Rumah Sakit) TNI AL sebagai alutsista TNI juga difungsikan sebagai RS Bergerak untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sipil. Adanya peran dan fungsi ganda tersebut, mempengaruhi *status quo* dan *quo vadis* Kapal BRS TNI AL apabila ditinjau dari hukum perumahsakit. Berdasarkan hal-hal tersebut, penulis melakukan penelitian mengenai Peranan Kapal BRS TNI AL dalam Operasi Militer Selain Perang ditinjau dari Hukum Perumahsakit dengan studi pada KRI SMR-594. Hasil yang diperoleh dalam penelitian menyimpulkan bahwa Kapal BRS TNI AL memiliki peran dan fungsi ganda dalam Operasi Militer Selain Perang. Jika ditinjau dari hukum perumahsakit, terdapat beberapa isu hukum yang berkaitan, meliputi fungsi dan tujuan penyelenggaraan, syarat dan perizinan, serta pengelolaan dan pengorganisasian Kapal BRS TNI AL. Selanjutnya, dalam studi KRI SMR-594 ditemukan permasalahan legalitas yang berkaitan dengan desain kapal *multi-purpose*, sehingga berdampak pada *status quo* dan *quo vadis* pengoperasian KRI SMR-594. Merespon hal-hal di atas, Pemerintah melalui berbagai lembaga yang berkaitan perlu untuk membentuk regulasi khusus mengenai penyelenggaraan masing-masing bentuk RS Bergerak sebagai langkah optimalisasi pelayanan dan memberikan kepastian hukum.

Kata kunci: Hukum Perumahsakit, Kapal Bantu Rumah Sakit, Operasi Militer Selain Perang, Peran, TNI AL

Abstract

The geographical condition of Indonesia, which is an archipelago state, causes there are still areas that are difficult to reach. Natural disasters exacerbated these conditions that always haunt the community throughout the year. It is not uncommon for all parties to get involved, including the TNI, through Military Operations Other than War to assist various humanitarian missions and natural disasters. The Navy's BRS ship as the TNI's defense equipment also functions as a Mobile Hospital to provide health services to civilians. These dual roles and functions affect the status quo and quo vadis of the BRS TNI AL ship when viewed from the hospital law. Based on these things, the author wants to research the role of the Indonesian Navy's BRS Ship in Military Operations Other than War in terms of Hospital Law with a study on KRI SMR-594. The results obtained in the study show that the BRS TNI AL Ship has a dual role and function in Military Operations Other than War. When viewed from the hospital law, there are several related legal issues, including the functions and objectives of the operation, requirements and permits, and the management and organization of the Indonesian Navy's BRS Vessel. Furthermore, the study of KRI SMR-594 found legal issues related to the design of the multi-purpose ship, so that it had an impact on the status quo and vadis of the operation of the KRI SMR-594. Responding to the above matters, the Government, through various related institutions, needs to form special regulations regarding implementing each form of Mobile Hospital to optimize services and provide apparent legal certainty.

Keywords: Hospital Law, Hospital Auxiliary Vessel, Non-war Military Operations, Role, Indonesian Navy.

I. PENDAHULUAN

Akses pelayanan kesehatan yang mudah dijangkau, khususnya pada kondisi kegawatdaruratan merupakan hal yang sangat diperlukan sebagai upaya menciptakan stabilitas kesehatan nasional, salah satunya melalui keberadaan dari Rumah Sakit Bergerak (RS Bergerak). Konsep RS Bergerak di Indonesia salah satunya diejawantahkan melalui keberadaan Kapal Bantu Rumah Sakit TNI Angkatan Laut (Kapal BRS) yang termasuk ke dalam RS

Bergerak berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Rumah Sakit)¹ *juncto* Peraturan Menteri Kesehatan No. 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit² dan Keputusan Menteri Kesehatan No. 58 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Bergerak. Kapal BRS TNI AL merupakan kapal pendukung atau *supporting ship* dalam pelaksanaan Operasi Militer Perang yang kemudian dapat dialihfungsikan ketika dalam masa damai atau non peperangan. Akibat pengalihfungsian tersebut, Kapal BRS TNI AL dapat melaksanakan tugas dalam berbagai kegiatan untuk memberikan pelayanan kesehatan, tetapi juga dapat memberikan bantuan non pelayanan kesehatan.

Peran aktif Kapal BRS TNI AL dalam Operasi Militer Selain Perang menjadi suatu perhatian yang khusus mengingat kondisi di Indonesia yang sangat membutuhkan kehadiran Kapal BRS tersebut. Salah satu Kapal BRS yang melaksanakan peran dan fungsi ganda adalah KRI Semarang-594 atau dikenal juga dengan penamaan KRI SMR-594. KRI SMR-594 merupakan Kapal Perang yang difungsikan menjadi Kapal BRS untuk memenuhi kebutuhan TNI AL, sekaligus menjalankan fungsi untuk membantu proyeksi dari laut menuju darat, meliputi perbekalan dan logistik, peralatan dan perlengkapan militer, serta sebagai Kapal BRS dalam membantu korban bencana alam. Saat ini, KRI SMR-594 menjadi garda terdepan bersama KRI dr. Soeharso-990 atau disingkat KRI SHS-990 sebagai Kapal BRS, sebelum akhirnya PT PAL meluncurkan Kapal BRS terbaru pesanan TNI AL di awal tahun 2021, yang diberi nama KRI dr Wahidin Soedirohusodo-991.³

Ditinjau dari perspektif Hukum Perumahasakitan, terdapat karakteristik khusus dari penambahan fungsi dan tugas yang cukup kompleks dari KRI SMR-594, baik dari aspek legalitas, tugas dan fungsi, sarana prasarana, sumber daya manusia, hak dan kewajiban, operasional, standar pelayanan, serta tanggung jawab dan perlindungan hukum dalam menjalankan tugasnya.⁴ Hal ini dikarenakan adanya *status quo* dari KRI SMR-594 melalui penambahan fungsi sebagai Kapal BRS, sedangkan secara legalitas dan pembangunan yang hanya bersifat sementara. *Status quo* tersebut menjadikan *quo vadis* KRI SMR-594 belum jelas, sehingga akan berdampak terhadap penyelenggaraan operasi atau penugasannya. Dampak dari adanya permasalahan tersebut, menjadi karakteristik tersendiri yang kemudian menjadi sebuah konsep baru atau konsep yang belum diketahui secara khalayak umum, serta berpengaruh terhadap peranan KRI SMR-594. Peranan tersebut yang perlu dikaji secara

¹ Indonesia, *Undang-Undang Rumah Sakit*, UU No. 44 Tahun 2009, LN No. 153 Tahun 2009, TLN No. 5072. Ps. 47

² Indonesia, Menteri Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Nomr PM 3 Tahun 2020, Ps. 5.

³ A Malik Ibrahim dan Bambang Sutopo Hadi, "PT PAL Luncurkan Kapal Rumah Sakit Pesanan TNI AL", <https://www.antaranews.com/berita/1935176/pt-pal-luncurkan-kapal-rumah-sakit-pesanan-tni-al>, diakses 9 Februari 2021.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Rumah Sakit*, Ps. (4)-(46).

mendalam, terutama dalam aspek medis, hukum, hukum kesehatan, dan khususnya hukum perumahsakitian.

Berdasarkan hal-hal tersebut, penulis hendak melakukan penelitian mengenai Peranan Kapal BRS TNI AL dalam Operasi Militer Selain Perang ditinjau dari Hukum Perumahsakitian dengan Studi pada KRI SMR-594 yang memiliki latar belakang dan karakteristik tersendiri dengan adanya *status quo* dan *quo vadis* akibat penambahan fungsi sebagai Kapal BRS dan tugas yang kompleks. Penulis akan menjelaskan terlebih dahulu mengenai peranan Kapal BRS TNI AL dalam Operasi Militer Selain Perang. Setelah itu, barulah Peneliti akan menganalisis peranan Kapal BRS tersebut apabila dilihat dari perspektif Hukum Perumahsakitian, serta studi dalam implementasinya pada KRI SMR-594.

II. KONSEP DAN PENGATURAN KAPAL BANTU RUMAH SAKIT

Rumah sakit merupakan suatu lembaga yang memiliki kompleksitas serta karakteristik tersendiri dengan adanya pembagian fungsi dan peran satu sama lainnya.⁵ Berdasarkan bentuk pelayanannya, rumah sakit terbagi menjadi dua, yaitu Rumah Sakit Bergerak (RS Bergerak) dan Rumah Sakit Statis (RS Statis). Di Indonesia, RS Bergerak dapat berasal dari swasta maupun pemerintah. RS Bergerak pemerintah seringkali disebut dengan Kapal Bantu Rumah Sakit atau disingkat Kapal BRS. Kapal BRS merupakan moda yang digunakan oleh TNI AL sebagai salah satu alat utama sistem senjata (alutsista) di bidang kesehatan. Istilah lainnya, juga sering dilekatkan secara fungsional dengan RS Bergerak swasta dengan sebutan Rumah Sakit Apung (RS Apung) swasta. Rumah Sakit Apung (RS Apung) swasta yang terkenal di Indonesia adalah RS Apung milik dr. Lie Dharmawan yang dikelola oleh Yayasan doctorSHARE.⁶ Kedua konsep ini pada dasarnya sama, dikarenakan antara Kapal BRS TNI AL dan RS Apung doctorSHARE merupakan jenis Kapal Rumah Sakit yang dikategorikan sebagai Rumah Sakit Bergerak (RS Bergerak). Sebagaimana diatur dalam UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, dengan tegas disebutkan dalam Pasal 47 ayat (1) bahwa Rumah Sakit Bergerak (RS Bergerak) merupakan bentuk lainnya dari bentuk rumah sakit secara umum, bersamaan dengan Rumah Sakit Statis (RS Statis) dan Rumah Sakit Lapangan (RS Lapangan).⁷ Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan bahwa mengenai persyaratan serta tata cara penyelenggaraan RS Bergerak dan RS lapangan akan diatur lebih lanjut dalam peraturan menteri.⁸ Adapun peraturan menteri yang dimaksud merupakan Peraturan Menteri Kesehatan (PMK) No.

⁵ Endang Wahyati Yustina, *Mengenal Hukum Rumah Sakit*, Cetakan Pertama, (Bandung: Keni Media, 2012), hlm. 8.

⁶ Detikhealth, "Doctor's Life Dr Lie Dharmawan & Perjuangan Bangun RS Apung Swasta Pertama di Indonesia," <https://health.detik.com/doctors-life/d-2196485/dr-lie-dharmawan--perjuangan-bangun-rs-apung-swasta-pertama-indonesia>, diakses 3 April 2021.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Sakit*, UU No. 44 Tahun 2009, LN No. 153 Tahun 2009, Ps. 47 ayat (1).

⁸ *Ibid.*, Ps. 47 ayat (2).

3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit, melalui rumusan Pasal 5 sebagai berikut:⁹

“Rumah Sakit Bergerak merupakan rumah sakit yang siap guna dan bersifat sementara dalam jangka waktu tertentu dan dapat dipindahkan dari satu lokasi ke lokasi lain.”

Melalui rumusan tersebut, terdapat unsur kekhususan RS Bergerak, yaitu unsur “sementara” dan “jangka waktu tertentu” yang menjadi karakteristik dasar bagi konsep Kapal BRS di Indonesia. Sedangkan, dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan RS Bergerak diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan No. 58 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan RS Bergerak yang mengatur aspek-aspek penyelenggaraan pelayanan kesehatan, meliputi, persyaratan, perizinan, sarana prasarana, sumber daya kesehatan, klasifikasi, dan standar pelayanan RS Bergerak. Melalui peraturan ini merupakan dasar hukum fondasi RS Bergerak, termasuk Kapal BRS TNI AL dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan sebagai fasilitas pelayanan kesehatan.¹⁰

III. TUGAS POKOK KAPAL BANTU RUMAH SAKIT TNI ANGKATAN LAUT DALAM OPERASI MILITER SELAIN PERANG

Jika melihat Kapal BRS TNI AL dalam statusnya sebagai “Alutsista TNI” maka akan merujuk pada UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang memiliki tugas pokok dalam bentuk Operasi Militer Perang dan Operasi Militer Selain Perang. Terkhusus dalam tugas Operasi Militer Selain Perang, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pertahanan No. 46 Tahun 2016 yang menjelaskan bahwa Alutsista TNI AL dapat digunakan dalam perbantuan tugas Operasi Militer Selain Perang, meliputi; (1) membantu tugas Pemerintah di daerah; (2) membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; dan (3) membantu pencarian dan pertolongan kecelakaan (*search and rescue*).¹¹ Berdasarkan Pasal 1 angka 11 Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2019 Tentang Susunan Organisasi TNI, yang dimaksud dengan Operasi Militer Selain Perang adalah:¹²

“Operasi Militer Selain Perang yang selanjutnya disingkat OMSP adalah pengerahan kekuatan TNI untuk melaksanakan operasi militer yang bukan dalam rangka perang dengan negara lain, tetapi untuk melaksanakan tugas nontempur, seperti tugas kemanusiaan, menanggulangi akibat bencana

⁹ Indonesia, Menteri Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Nomr PM 3 Tahun 2020, Ps. 5.

¹⁰ Indonesia, *Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Bergerak*, Kepmen No.058/Menkes/SK/I/2009, hlm. 3.

¹¹ Indonesia, Menteri Pertahanan, *Peraturan Menteri Pertahanan tentang Penggunaan Alat Utama Sistem Senjata Pada Penyelenggaraan Tugas Perbantuan Dalam Operasi Militer Selain Perang*, Nomor PM 46 Tahun 2016, Ps. 5.

¹² Indonesia, *Peraturan Presiden Tentang Susunan Organisasi TNI ...*, Ps. 1 angka 11.

dan untuk kepentingan nasional lainnya, serta melaksanakan tugas tempur seperti mengatasi pemberontakan bersenjata, gerakan separatis, tugas mengatasi kejahatan lintas negara dan tugas perdamaian”.

Dalam menjalankan tugas perbantuan sebagai Kapal BRS TNI AL, alutsista TNI AL beroperasi secara modular yang dapat diartikan sebagai berfungsinya beberapa jenis sistem dalam bagian kapal secara bergantian, sehingga dapat mengubah fungsi utama kapal tersebut.¹³ Fungsi modular yang dimiliki oleh KRI SMR-594 menjadikan kapal ini memiliki desain *multi-purpose support ship* yang bisa dijadikan sebagai pengamanan dan bantuan kemanusiaan di bidang kesehatan.

IV. PERAN DAN FUNGSI KAPAL BANTU RUMAH SAKIT TNI ANGKATAN LAUT

Kondisi geografis Indonesia yang berbentuk kepulauan menyebabkan masih adanya daerah-daerah yang sulit terjangkau.¹⁴ Terlebih lagi, kondisi tersebut diperparah dengan adanya potensi bencana alam yang selalu menghantui masyarakat sepanjang tahun. Tidak jarang akhirnya seluruh pihak terlibat, termasuk TNI melalui kegiatan Operasi Militer Selain Perang untuk membantu berbagai misi kemanusiaan dan bencana alam. Kapal BRS TNI AL sebagai alutsista TNI juga difungsikan sebagai RS Bergerak untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat sipil. Adanya peran dan fungsi ganda tersebut, mempengaruhi *status quo* dan *quo vadis* Kapal BRS TNI AL apabila ditinjau dari hukum perumahasakitan. Berdasarkan Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI, menjelaskan bahwa ruang lingkup Operasi Militer Selain Perang tidak hanya dalam pelayanan kesehatan, tetapi juga non pelayanan kesehatan. Ruang lingkup ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 5 Permenhan No. 46 Tahun 2016 tentang tugas alutsista dalam Operasi Militer Selain Perang. Dalam praktiknya Kapal BRS TNI AL menjalankan kedua ruang lingkup tersebut, sehingga menimbulkan adanya peran dan fungsi ganda, yaitu sebagai alutsista TNI AL sekaligus RS Bergerak.

Penerapan Operasi Militer Selain Perang sebagai RS Bergerak oleh Kapal BRS TNI AL, merujuk pada ketentuan hukum perumahasakitan yang kemudian ditemukan terdapat kontradiksi tujuan dalam penyelenggaraanya. Sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut:

¹³ Dewangga Aradea Widjatmiko dan Hesty Anita Kurniawati, *Desain Multi-purpose Support Ship sebagai Sarana Pengamanan, Pemetaan, dan Pusat Komando untuk Meningkatkan Keamanan Perairan Indonesia*. Jurnal Teknik ITS Vol.6 No.1 (2017), hlm. 29.

¹⁴ Direktorat Pendayagunaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, “Jumlah Pulau”, <https://kkp.go.id/djprl/p4k/page/4270-jumlah-pulau>, diakses 9 Februari 2021.

Tabel 1. Perbandingan peran dan fungsi Kapal BRS TNI AL

Daftar Riwayat Operasi Militer Selain Perang (OMSP) KRI SMR-594	Permenkes 3 Tahun 2020 tentang Perizinan dan Klasifikasi Rumah Sakit	Kepmenkes No. 058/Menkes/SK/I/2009 tentang Pedoman Penyelenggaraan RS Bergerak
Pelayanan Kesehatan Darurat Obeservasi P. Baru COVID-19 Operasi SAR Non Darurat Operasi Surya Bhaskara	Pasal 5 ayat (5), yang berbunyi: ¹⁶ “Rumah sakit bergerak sebagaimana dimaksud pada ayat (3) difungsikan pada daerah tertinggal, perbatasan, kepulauan, daerah yang tidak mempunyai rumah sakit, dan/atau kondisi bencana dan situasi darurat lainnya”	“Tujuan pedoman ini adalah sebagai acuan penyelenggaraan dan pengelolaan Rumah Sakit Bergerak dalam memberikan pelayanan kesehatan spesialisik yang bermutu sesuai dengan kebutuhan masyarakat”
Pelayanan Non Kesehatan Darurat Operasi angkut bansos bencana Operasi PAM Obvitnas	Implikasi	
Non Darurat Pelayanan Oboard Ops duk. Kegiatan (Sail Manado, PPAL) ¹⁵	OMSP yang dimungkinkan hanya yang sifatnya darurat, tetapi dimungkinkan adanya OMSP non pelayanan kesehatan Kontradiksi dalam praktiknya Kapal BRS TNI AL yang juga menyelenggarakan operasi non darurat (pelayanan kesehatan	OMSP yang dimungkinkan hanya dalam kegiatan pelayanan kesehatan pada daerah tertinggal, terpencil, kepulauan, dan daerah perbatasan. Kontradiksi dengan tugas Kapal BRS TNI AL yang tidak hanya difungsikan pada daerah sebagaimana dijelaskan di atas

¹⁵ Wawancara dengan Bapak Afrilian Sukarno Timur, Komandan KRI Semarang-594, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, tanggal 22 Mei 2021.

¹⁶ Indonesia, Menteri Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Nomr PM 3 Tahun 2020, Ps. 5.

	<p>dan non pelayanan kesehatan) seperti Ops Sail Manado, Ops BJR B Lantamal, Surya Bhaskara Jaya, dan lain-lain</p>	<p>Tidak mengatur penyelenggaraan RS Bergerak dalam non pelayanan kesehatan, sehingga kontradiksi dengan tugas Kapal BRS TNI AL yang juga menyelenggarakan OMSP non pelayanan kesehatan, seperti bantuan logistik kebencanaan, angkutan sarana, dan lain-lain.</p>
--	---	--

Dalam praktiknya, peranan secara langsung KRI SMR-594 sebagai Kapal BRS selaras dengan program pemerintah dalam rangka meningkatkan akses pelayanan kesehatan. Pemerintah beserta *stakeholder* lainnya saling bersinergi dalam rangka mengupayakan optimalisasi terhadap pelayanan kesehatan tersebut. Mengingat kondisi geografis Indonesia yang memiliki kepulauan, maka KRI SMR-594 sebagai RS Bergerak merupakan moda utama yang tepat untuk menjangkau daerah-daerah terpencil di Indonesia yang membutuhkan pelayanan kesehatan.¹⁷



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Sinergi dan Peran Kapal BRS TNI dalam Penyelenggaraan Operasi Militer Selain Perang di Bidang Kesehatan

Salah satu program pemerintah Jokowi-JK untuk mewujudkan kesetaraan dalam pelayanan kesehatan termaktub dalam program Nawacita, yang bertujuan membangun Indonesia melalui penguatan daerah-daerah pinggiran dalam kerangka kesatuan¹⁸ Melalui program tersebut secara tidak

¹⁷ Endro Tri Susdarwono, *Analisis Yuridis Kapal Kesehatan (Bantu Rumah Sakit) Dalam Misi Kemanusiaan Masa Perang dan Damai*, Jurnal Hukum dan Masyarakat Madani, Vol.9 No.2 (November, 2019), hlm. 175

¹⁸ *Ibid.*, 176.

langsung dapat memperkuat ketahanan daerah-daerah dan desa melalui peningkatan derajat kesehatan masyarakat pada daerah-daerah tersebut. Masyarakat yang sehat akan berdampak kepada kualitas sumber daya manusia yang dimiliki dan akhirnya akan berpengaruh dalam berbagai aspek dalam lini kehidupan lainnya, khususnya perekonomian. Ketika kesehatan dan perekonomian suatu negara kuat, akan berpengaruh kepada daya tahan nasional dalam menghadapi berbagai ancaman yang dapat muncul di kemudian hari.

V. ASPEK HUKUM PERUMAHSAKITAN DALAM PENYELENGGARAAN KAPAL BANTU RUMAH SAKIT TNI ANGKATAN LAUT DAN PRAKTIKNYA PADA KRI SMR-594

Sebagaimana diatur dalam Pasal 25-26 UU Rumah Sakit, adapun perizinan Rumah Sakit pada pokoknya wajib memiliki izin yang dituangkan dalam bentuk izin pendirian dan operasional. Terdapat jangka waktu terhadap izin yang diberikan serta dimungkinkan adanya perpanjangan apabila telah memenuhi persyaratan, sehingga dapat digolongkan berdasarkan jenis dan klasifikasi rumah sakit.¹⁹

Perizinan Kapal BRS TNI AL belum diatur lebih jelas dalam UU Rumah Sakit dan Permenkes tentang Perizinan dan Klasifikasi Rumah Sakit. Hal ini disebabkan, aspek perizinan bergantung pada aspek persyaratan yang dituangkan dalam bentuk klasifikasi yang dimiliki oleh Kapal BRS TNI AL. Sedangkan, klasifikasi Kapal BRS TNI AL belum diatur lebih jelas karena adanya perluasan fungsi sarana prasarana yang dapat digunakan secara *multi-purpose*, bahkan dapat dipergunakan selain pada non pelayanan kesehatan.

Secara umum, Kapal BRS TNI AL memisahkan “Organisasi KRI” dan “Organisasi Satgas Kesehatan.”²⁰ Organisasi KRI dipimpin oleh Komandan KRI langsung yang bertanggung jawab terhadap alat-alat kesehatan kapal, sedangkan Organisasi Satgas Kesehatan dipimpin oleh Dansatgas Kesehatan yang biasanya perwira medis/kesehatan yang bertugas memberikan pelayanan kesehatan dalam operasi yang ditentukan oleh Komandan KRI.²¹ Akibat pemisahan ini, secara sekilas Kapal BRS TNI AL tidak dapat bertanggung jawab secara hukum apabila terjadi sengketa medis dalam pelayanan yang diberikan oleh Satgas Kesehatan. Hal ini disebabkan kedudukan dari masing-masing organisasi terpisah dan memiliki tupoksinya masing-masing.

VI. KESIMPULAN

Kapal BRS TNI AL memiliki peran ganda dalam penyelenggaraan Operasi Militer Selain Perang dikarenakan adanya status sebagai “RS Bergerak” yang menjadikan “Kapal BRS” sekaligus termasuk dalam alutsista TNI AL dan memiliki tugas pokok dalam menjaga ketahanan nasional. Kedua

¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Sakit ...*, Ps. 25.

²⁰ Wawancara dengan Bapak Afrilian....., tanggal 22 Mei 2021.

²¹ *Ibid.*

status tersebut, berpengaruh terhadap penyelenggaraan Kapal BRS TNI AL dalam Operasi Militer Selain Perang. Seperti yang diketahui, ruang lingkup Operasi Militer Selain Perang, tidak hanya dalam bidang kesehatan saja, tetapi juga pada bidang lainnya yang menyebabkan adanya peran ganda, yang dapat dilihat secara langsung maupun tidak langsung. Jika dilihat dalam perspektif hukum perumahasakitan, terdapat beberapa aspek hukum yang berkaitan, yaitu syarat dan perizinan rumah sakit, pengelolaan dan pengorganisasian, dan tanggung jawab hukum yang timbul dalam proses pelayanan yang dilakukan oleh Kapal BRS TNI AL. Oleh karena itu, perlu adanya kepastian hukum terhadap Kapal BRS TNI AL, khususnya KRI SMR-594.

Daftar Pustaka

Buku

- Dahuri, Rokhmin. *Roadmap Pembangunan Kelautan untuk Mengembangkan Daya Saing dan Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas Menuju Indoneia yang Maju, Adil-Makmur, dan Berdaulat*. Jakarta: Kompas Gramedia, 2014.
- Koeswadji, Hermein Hadiati. *Hukum Untuk Perumahasakitan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Yustina, Endang Wahyati. *Mengenal Hukum Rumah Sakit*, Cetakan Pertama. Bandung: Keni Media, 2012.
- Amelin, Fred. *Kapita Selekta Hukum Kedokteran*. cet.1. Jakarta: Grafikatama Jaya, 1991.

Artikel

- Widjatmiko, Dewangga Aradea dan Hesty Anita Kurniawati. *Desain Multi-purpose Support Ship sebagai Sarana Pengamanan, Pemetaan, dan Pusat Komando untuk Meningkatkan Keamanan Perairan Indonesia*. Jurnal Teknik ITS Vol.6 No.1, 2017.
- Susdarwono, Endro Tri. *Analisis Yuridis Kapal Kesehatan (Bantu Rumah Sakit) Dalam Misi Kemanusiaan Masa Perang dan Damai*. Jurnal Hukum dan Masyarakat Madani, Vol. 9 No. 2 (November 2019).

Peraturan

- Indonesia. *Undang-Undang Rumah Sakit*. UU No. 44 Tahun 2009. LN No. 153 Tahun 2009. TLN No. 5072.
- Indonesia. Menteri Kesehatan. *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Nomr PM 3 Tahun 2020.
- Indonesia. *Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Bergerak*. Kepmen No.058/Menkes/SK/I/2009.
- Indonesia. *Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia*. UU No. 34 Tahun 2004. LN No. 127 Tahun 2004. TLN No. 4439.

Indonesia. Menteri Pertahanan. *Peraturan Menteri Pertahanan tentang Penggunaan Alat Utama Sistem Senjata Pada Penyelenggaraan Tugas Perbantuan Dalam Operasi Militer Selain Perang*, Nomor PM 46 Tahun 2016.

Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Pedoman Organisasi Rumah Sakit*. Perpres No. 77 Tahun 2015.

Internet

Fawaid, Jazilul. Menjadi Negara Maritim. Diakses 9 Februari 2021. <https://kumparan.com/jazilul-fawaid/menjadi-negara-maritim-1tzGMSclKOi>.

Faisal, Abdu dan Nurul Hayat. KRI Soeharso-990 dan Pasukan dikerahkan Bantu Korban Gempa Mamuju. Diakses 9 Februari 2021. <https://www.antaranews.com/berita/1948628/kri-soeharso-990-dan-pasukan-dikerahkan-bantu-korban-gempa-mamuju>.

TNI. Peduli Dampak COVID-19, KRI Teluk Lampung-540 Berikan Bantuan Kepada Warga Tarakan. Diakses 9 Februari 2021. <https://tni.mil.id/view-192998-peduli-dampak-covid-19-kri-teluk-lampung-540-berikan-bansos-kepada-warga-tarakan.html>.

Alam, Bachtiarudin. Tiba di Lokasi Jatuh Sriwijaya Air, KRI Semarang Bawa Mobile Hyperbaric Chamber. Diakses 9 Februari 2021. <https://www.merdeka.com/peristiwa/tiba-di-lokasi-jatuh-sriwijaya-air-kri-semarang-bawa-mobile-hyperbaric-chamber.html>.

Ibrahim, A Malik dan Bambang Sutopo Hadi. PT PAL Luncurkan Kapal Rumah Sakit Pesanan TNI AL. Diakses 9 Februari 2021. <https://www.antaranews.com/berita/1935176/pt-pal-luncurkan-kapal-rumah-sakit-pesanan-tni-al>.

Detikhealth. Doctor's Life Dr Lie Dharmawan & Perjuangan Bangun RS Apung Swasta Pertama di Indonesia. Diakses 3 April 2021. <https://health.detik.com/doctors-life/d-2196485/dr-lie-dharmawan--perjuangan-bangun-rs-apung-swasta-pertama-indonesia>.

Darwanto, Hery. Operasi Militer Selain Perang. Diakses 29 Juni 2021. <https://www.kemhan.go.id/wpcontent/uploads/2015/12/bab47c96d3592e7652310529454b1107.pdf>.

Wawancara

Bapak Afrilian Sukarno Timur. Diwawancarai oleh Penulis. 22 Mei 2021. Komandan KRI Semarang-594, Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut.

TANGGUNG JAWAB PERGURUAN TINGGI DALAM PEMENUHAN HAK ATAS PENDIDIKAN BAGI MAHASISWA DIFABEL (STUDI: UNIVERSITAS INDONESIA)

Fajar Adi Nugroho dan Wahyu Andrianto

Perguruan tinggi di Indonesia belum secara komprehensif mengadopsi peraturan perundang-undangan yang melindungi hak-hak mahasiswa difabel. Belum dipenuhinya hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel mengakibatkan hanya sekitar 5% dari 10,8 juta difabel dengan usia kerja yang telah lulus kuliah.¹ Berdasarkan data Susenas tahun 2018 proporsi difabel kategori berat yang memiliki ijazah perguruan tinggi hanya 3,21% dan proposi difabel sedang/ringan yang memiliki ijazah perguruan tinggi sejumlah 5,26% dari total keseluruhan difabel kategori sedang atau ringan di Indonesia.² Lebih lanjut, Persatuan Tunanetra Indonesia menyebutkan bahwa pada tahun 2017 hanya terdapat sekitar 400 mahasiswa difabel netra di Indonesia.³

Dalam UU Penyandang Disabilitas diatur bahwa setiap penyelenggara pendidikan tinggi wajib memfasilitasi pembentukan unit layanan bagi difabel yang berfungsi untuk menyediakan layanan dan fasilitas untuk mahasiswa difabel.⁴ Namun, Antoni Tsaputra sebagai peneliti di Badan Perencanaan Pembangunan daerah Kota Padang menyebutkan bahwa hanya terdapat sekitar lima universitas di Indonesia—di antaranya Universitas Brawijaya dan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga di Yogyakarta – dari 4.500 universitas di Indonesia yang memiliki unit layanan bagi difabel.⁵

Universitas Indonesia sebagai perguruan tinggi yang tergabung dalam Konsorsium Perguruan Tinggi Inklusif Indonesia (KOPERTINA) merupakan salah satu perguruan tinggi yang sesungguhnya telah membentuk unit layanan mahasiswa difabel sejak tahun 2018 secara ad hoc dengan tujuan utama memberikan pelayanan kepada mahasiswa difabel sesuai dengan kebutuhannya, sehingga mahasiswa dapat belajar, berprestasi dan

¹ The Conversation, “Jalan Panjang Menuju Pendidikan Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Universitas,” <https://theconversation.com/jalan-panjang-menuju-pendidikan-inklusif-bagi-penyandang-disabilitas-di-universitas-128316>, diakses 8 Mei 2020.

² Hastuti, *et al.*, *Kertas Kerja SMERU: Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas*, hlm. 21.

Kategorisasi difabel yang membedakan tingkatnya menjadi ringan, sedang, dan berat menjadi kritik karena masih menggunakan model medis dalam memandang difabel.

³ The Conversation, “Jalan Panjang Menuju Pendidikan Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Universitas,” <https://theconversation.com/jalan-panjang-menuju-pendidikan-inklusif-bagi-penyandang-disabilitas-di-universitas-128316>, diakses 8 Mei 2020.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas*, Ps. 1 angka 14 jo.. Ps. 42 ayat (3).

⁵ The Conversation, “Jalan Panjang Menuju Pendidikan Inklusif Bagi Penyandang Disabilitas di Universitas,” <https://theconversation.com/jalan-panjang-menuju-pendidikan-inklusif-bagi-penyandang-disabilitas-di-universitas-128316>, diakses 8 Mei 2020.

mengembangkan kompetensinya secara maksimal.⁶ Namun, unit tersebut dibubarkan pada akhir 2019 sebagaimana termuat dalam SK Pengangkatan Tim Layanan Disabilitas.

Mengingat bahwa unit layanan mahasiswa difabel dibentuk secara ad hoc pada tahun 2018 dan telah terjadi pergantian struktur organisasi Universitas Indonesia sehubungan dengan dilantikannya Rektor Universitas Indonesia Periode 2019-2024, maka perlu diteliti dan dianalisis lebih lanjut realisasi tanggung jawab dan komitmen Universitas Indonesia dalam memenuhi hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel, termasuk implementasi fungsi unit layanan difabel sebagaimana diamanatkan oleh UU Penyandang Disabilitas berkaitan dengan pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel.

1. Pengaturan Tanggung Jawab Perguruan Tinggi

a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Dalam Penjelasan Umum UU Penyandang Disabilitas dielaborasi jangkauan pengaturan dalam Undang-Undang tersebut ialah meliputi pemenuhan kesamaan kesempatan terhadap difabel dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak difabel, termasuk penyediaan aksesibilitas dan akomodasi yang layak.⁷ Dalam kaitannya terhadap pendidikan, aspek pemenuhan hak difabel salah satunya diejawantahkan dengan pengaturan unit layanan disabilitas sebagai bagian dari satu institusi atau lembaga yang berfungsi untuk menyediakan layanan dan fasilitas untuk difabel.

Pengaturan unit layanan difabel menjangkau institusi perguruan tinggi sebagai penyelenggara pendidikan tinggi. Hal tersebut diidentifikasi dengan pengaturan Pasal 42 ayat (3) UU Penyandang Disabilitas yang mengatur bahwa, “Setiap penyelenggara pendidikan tinggi wajib memfasilitasi pembentukan Unit Layanan Disabilitas.”⁸

Unit Layanan Disabilitas sebagaimana disebut wajib dibentuk memiliki fungsi di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan di pendidikan tinggi dalam menangani peserta didik penyandang disabilitas;
2. Mengoordinasikan setiap unit kerja yang ada di perguruan tinggi dalam pemenuhan kebutuhan khusus peserta didik penyandang disabilitas;
3. Mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan akomodasi yang layak;
4. Menyediakan layanan konseling kepada peserta didik penyandang disabilitas;
5. Melakukan deteksi dini bagi peserta didik yang terindikasi disabilitas;

⁶ Wawancara dengan Dr. Arman Nefi, S.H., M.M., Direktur Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019, tanggal 1 Desember 2020.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas*, Penjelasan Umum.

⁸ *Ibid.*, Ps. 42 ayat (3).

6. Merujuk peserta didik yang terindikasi disabilitas kepada dokter, psikolog, atau psikiater; dan
7. Memberikan sosialisasi pemahaman disabilitas dan sistem pendidikan inklusif kepada pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik.⁹

Lebih lanjut, penyediaan dan peningkatan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan dalam menangani peserta didik difabel dilakukan melalui program dan kegiatan tertentu.¹⁰ Sebagai bentuk dari komitmen pemerintah dalam pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel, pemerintah dan pemerintah daerah juga memfasilitasi pembentukan unit layanan disabilitas di pendidikan tinggi.¹¹ Penyelenggara pendidikan tinggi yang tidak membentuk unit layanan disabilitas dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis, penghentian kegiatan pendidikan, pembekuan izin penyelenggaraan pendidikan, dan pencabutan izin penyelenggaraan pendidikan.¹²

b. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas

Dengan menimbang pengaturan pemenuhan hak atas pendidikan bagi difabel dalam UU Penyandang Disabilitas, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas (“PP Akomodasi Yang Layak”) diterbitkan sebagai turunan terhadap pengaturan tersebut pada 20 Februari 2020. Padahal, dalam Pasal 152 UU Penyandang Disabilitas diuraikan bahwa, “peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”¹³ Sehingga, PP Akomodasi Yang Layak yang baru diundangkan pada tahun 2020 telah terpaut 4 (empat) tahun sejak pengundangan UU Penyandang Disabilitas pada tahun 2016.

Dalam PP Akomodasi Yang Layak, akomodasi yang layak didefinisikan sebagai modifikasi dan penyesuaian yang tepat dan diperlukan untuk menjamin penikmatan atau pelaksanaan semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental untuk difabel berdasarkan kesetaraan.¹⁴ PP Akomodasi Yang Layak menegaskan pula bahwa penyediaan akomodasi yang layak dilakukan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan baik secara inklusif maupun khusus.¹⁵ Dengan demikian, penyediaan akomodasi yang layak juga melingkupi jenjang pendidikan tinggi.

⁹ *Ibid.*, Ps. 42 ayat (4).

¹⁰ *Ibid.*, Ps. 42 ayat (5).

¹¹ *Ibid.*, Ps. 42 ayat (6).

¹² *Ibid.*, Ps. 42 ayat (7).

¹³ *Ibid.*, Ps. 152.

¹⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas*, PP Nomor 13 Tahun 2020, Ps. 1 angka 1.

¹⁵ *Ibid.*, Ps. 2 ayat (2).

Dalam PP Akomodasi Yang Layak disebut bahwa penyedia akomodasi yang layak merupakan lembaga penyelenggara pendidikan.¹⁶ Lebih lanjut, lembaga penyelenggara pendidikan yang telah difasilitasi oleh pemerintah pusat dan daerah wajib menyediakan akomodasi yang layak.¹⁷ Bentuk akomodasi yang layak tersebut disediakan berdasarkan ragam difabel sebagaimana dimuat dalam Pasal 9 ayat (3) PP Akomodasi Yang Layak, yaitu penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas intelektual, penyandang disabilitas mental, dan/atau penyandang disabilitas sensorik—terdiri dari disabilitas netra dan disabilitas rungu.¹⁸

c. Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 46 Tahun 2017 tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi

Dalam Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor 46 Tahun 2017 tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi (“Permen Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus”) dielaborasi bahwa perguruan tinggi menyediakan sarana dan prasarana sesuai dengan kebutuhan mahasiswa difabel dengan prinsip kemudahan, keamanan, dan kenyamanan.¹⁹ Selain itu, perguruan tinggi harus memberikan kesempatan yang sama kepada mahasiswa difabel untuk mengikuti seleksi penerimaan mahasiswa baru di perguruan tinggi dan perguruan tinggi dapat menyelenggarakan seleksi khusus bagi mahasiswa difabel dalam bentuk afirmasi.²⁰

2. Analisis Tanggung Jawab Universitas Indonesia

a. Analisis Terhadap Tanggung Jawab Universitas Indonesia dalam Pemenuhan Hak atas Pendidikan bagi Mahasiswa Difabel

Kebijakan secara spesifik berkenaan dengan difabel dituangkan pertama kali di Universitas Indonesia dalam Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 2816/SK/R/UI/2017 tentang Penetapan Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas di Lingkungan Universitas Indonesia. Dalam pertimbangannya diuraikan bahwa penerbitan Ketetapan tersebut dilandaskan pada Pasal 5 ayat (1) huruf m dan huruf n UU Penyandang Disabilitas yang mengatur bahwa difabel memiliki hak atas aksesibilitas dan pelayanan publik. Selain itu, penerbitan Ketetapan tersebut juga ditujukan untuk memudahkan aktivitas warga Universitas Indonesia, terkhusus bagi difabel. Secara umum, pedoman teknis fasilitas dan aksesibilitas khusus

¹⁶ *Ibid.*, Ps. 8 ayat (1).

¹⁷ *Ibid.*, Ps. 8 ayat (2).

¹⁸ *Ibid.*, Ps. 9 ayat (3).

¹⁹ Indonesia, Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi, *Peraturan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi*, Nomor PM 24 Tahun 2017, Ps. 5 ayat (1) jo. Ps. 5 ayat (2).

²⁰ *Ibid.*, Ps. 6 ayat (1) jo. Ps. 6 ayat (4) jo. Ps. 6 ayat (5).

difabel yang tertuang dalam Keputusan Rektor tersebut merujuk pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 30/PRT/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 03/PRT/M/2014 tentang Pedoman Perencanaan, Penyediaan, dan Pemanfaatan Prasarana dan Sarana Jaringan Pejalan Kaki di Kawasan Perkotaan. Hal-hal yang diatur di antaranya meliputi ukuran dasar ruang; akses jalur, jalan dan koridor; fasilitas bangunan gedung umum; dan fasilitas gedung khusus.

Dalam aspek pelayanan terhadap mahasiswa difabel, pada tahun 2018 diterbitkan Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 1860/SK/R/UI/2018 tentang Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas (“SK Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas”). Dalam Diktum Kedua disebutkan bahwa tugas dari Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas ialah untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pengelolaan layanan bagi mahasiswa disabilitas termasuk dan tidak terbatas pada pelaksanaan pelatihan; dan merekomendasikan kepada Rektor perihal kebijakan disabilitas di Universitas Indonesia. Selain itu, dalam Diktum Ketiganya juga diatur bahwa biaya pelaksanaan tugas dari Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas dibebankan pada dana selain Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Universitas Indonesia.²¹

Namun, pada saat penulis melakukan wawancara pada 5 Oktober 2020, Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH sebagai Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas menyatakan bahwa Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas telah bubar dan belum ada tindak lanjut dari pihak universitas pascaberakhirnya Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas sebagaimana tertuang dalam SK tersebut.²² Prof. Dr. Ir. Muhammad Anis, M.Met sebagai Rektor Universitas Indonesia Periode 2014-2019 menguraikan bahwa SK Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas perlu dievaluasi dan dilihat kekurangannya untuk dapat diimprovisasi dengan SK baru. Menurutnya, kualitas layanannya tentu harus meningkat dari waktu ke waktu.²³

Prof. Dr. Ir. Muhammad Anis, M.Met juga memaparkan bahwa Universitas Indonesia sesungguhnya telah melaksanakan pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel, tetapi secara fasilitas pendukung memang masih terbatas. Secara perlahan, pihak universitas telah memberikan *key performance indicator* kepada fakultas-fakultas berkenaan dengan fasilitas yang memberikan kemudahan kepada difabel. Alhasil, persentasenya selalu meningkat tiap tahun yang ditunjukkan dengan pembangunan toilet khusus

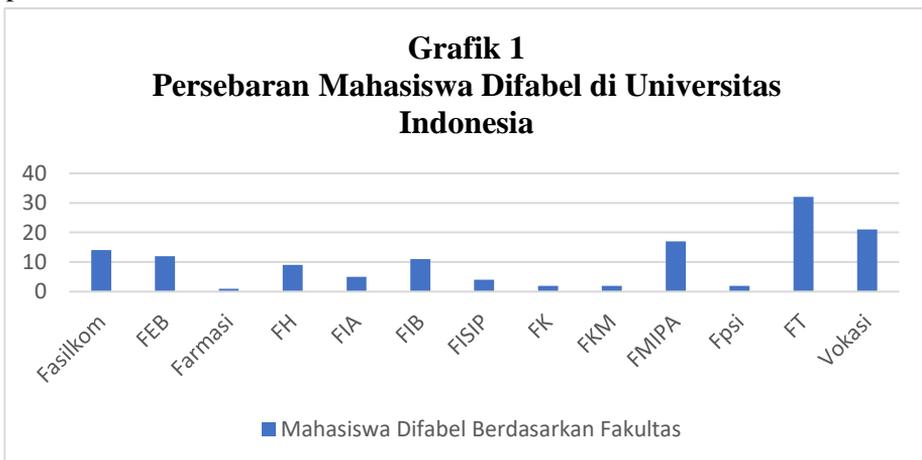
²¹ Universitas Indonesia, *Keputusan Rektor tentang Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas*, SK Nomor 1860/SK/R/UI/2018.

²² Wawancara dengan Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH, Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas 2018-2019, tanggal 5 Oktober 2020.

²³ Wawancara dengan Prof. Dr. Ir. Muhammad Anis, M.Met, Rektor Universitas Indonesia Periode 2014-2019, tanggal 2 Oktober 2020.

difabel, jalanan yang landai, mulai tersedianya guiding block, dan akomodasi kelas di lantai dasar bagi difabel. Dengan pembangunan fasilitas yang terus berjalan dengan baik, maka pihak universitas berani membuat peraturan—Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 2816/SK/R/UI/2017 tentang Penetapan Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas di Lingkungan Universitas Indonesia—agar lebih mengikat.²⁴

Dari segi penerimaan mahasiswa baru, Universitas Indonesia telah berupaya memberikan akses bagi calon mahasiswa difabel untuk dapat mengenyam pendidikan tinggi sebagaimana ditunjukkan dengan diterimanya beragam difabel di Universitas Indonesia dan diakomodasikannya ujian seleksi masuk perguruan tinggi di Universitas Indonesia bagi calon mahasiswa difabel. Berdasarkan data yang didapat dari Klinik Satelit UI Makara dan Direktorat Kemahasiswaan UI diketahui bahwa terdapat 132 mahasiswa difabel dari angkatan 2016 hingga 2019. Fakultas Teknik menjadi fakultas dengan mahasiswa difabel terbanyak, yaitu sejumlah 32 orang dan 20 orang di antaranya mengalami buta warna parsial. Apabila disegmentasikan berdasarkan angkatan, maka angkatan 2018 merupakan angkatan dengan difabel terbanyak pada rentan tahun 2016-2019, yaitu sejumlah 79 mahasiswa.²⁵ Berdasarkan Nota Dinas Nomor ND-449/UN2.KLS/HMI.04.02/2020 Perihal Tanggapan Permohonan Data Difabel di Universitas Indonesia disampaikan bahwa Klinik Satelit UI Makara belum melaksanakan pemeriksaan kesehatan mahasiswa baru tahun 2020 karena pandemi Covid-19.



Sumber: Direktorat Kemahasiswaan Universitas Indonesia dan Klinik Satelit UI Makara, 2020

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Data Mahasiswa Difabel Universitas Indonesia Tahun 2019. Pengajuan data diajukan kepada Ibu Devie Rahmawati dari Direktorat Kemahasiswaan Universitas Indonesia pada 29 Mei 2020 dan kepada Biro Humas dan KIP UI pada 29 September 2020.

Kebijakan lain yang pernah diimplementasikan berkenaan dengan pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel ialah penghapusan kriteria berkenaan dengan difabel dalam penerimaan mahasiswa baru. Prof. Dr. Ir. Muhammad Anis, M.Met menuturkan bahwa kriteria berkenaan dengan difabel telah dihapuskan sejak beliau menjadi Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia pada tahun 2007. Penghapusan kriteria tersebut kemudian dikonfirmasi pula oleh Prof. Dr. Bambang Wibawarta, S.S., M.A sebagai Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019. Beliau menambahkan bahwa landasan dari dihapuskannya kriteria berkenaan dengan difabel ialah adanya anggapan bahwa Universitas Indonesia mengurangi kesempatan dari difabel dalam mengenyam pendidikan tinggi. Seyogyanya, pihak Universitas Indonesia yang harus menyediakan fasilitas dan kebutuhan belajar mahasiswa.²⁶

Di Universitas Indonesia, unit layanan difabel telah didirikan secara *ad hoc* pada tahun 2018 dengan nama Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas atas usaha Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas. Peluncuran Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas dilaksanakan pada 22 Oktober 2018 bersamaan dengan Pembukaan The 2nd Faculty of Public Health UI Science Festival.²⁷ Berdasarkan wawancara kepada Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH sebagai Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, disampaikan latar belakang berdirinya Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas sebagai berikut.

“Pada tahun 2017, kita mendapat kesempatan untuk mengikuti proyek di bawah Erasmus untuk mendorong higher education for disability bersama dengan universitas lain. Kemudian dengan adanya proyek tersebut, kita didorong untuk memfasilitasi difabel di tingkat universitas karena apabila fasilitasnya tersebar, kita tidak bisa pulling resources. Oleh karena itu, kita membuat Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas.”²⁸

Melalui laman resmi Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas diketahui bahwa pembangunan unit layanan difabel sejalan dengan misi Universitas Indonesia dalam memberikan pendidikan yang inklusif. Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas tidak hanya akan memberikan pelayanan pada kegiatan belajar-mengajar di ruang kelas, unit tersebut juga melaksanakan pelatihan

²⁶ Wawancara dengan Prof. Dr. Bambang Wibawarta, S.S., M.A, Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019, tanggal 14 Oktober 2020.

²⁷ Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas, “Hadirkan Pendidikan Inklusif, UI Luncurkan Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas,” <https://disability.ui.ac.id/2018/10/25/hadirkan-pendidikan-inklusif-ui-luncurkan-unit-layanan-mahasiswa-disabilitas/>, diakses 20 November 2020.

²⁸ Wawancara dengan Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH, Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, tanggal 5 Oktober 2020.

untuk menggunakan perangkat disabilitas dan advokasi kepada seluruh warga Universitas Indonesia berkenaan dengan *disability awareness*.²⁹

Lebih lanjut, tujuan umum Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas ialah untuk memberikan pelayanan kepada mahasiswa dengan disabilitas sesuai dengan kebutuhannya, sehingga mereka dapat belajar berprestasi dan mengembangkan kompetensinya secara maksimal. Adapun tujuan khusus Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas di antaranya adalah memberikan bantuan *assistive device* kepada yang memerlukan, memberikan *skill* untuk mengikuti perkuliahan, memberikan dukungan dan motivasi kepada peserta didik, dan memberikan forum pertemuan reguler.³⁰

Pada saat pembentukannya, Direktur Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019 diminta oleh Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019 untuk menaungi Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas. Hal ini mempertimbangkan praktik di universitas lain yang menempatkan unit layanan disabilitas pada Direktorat Kemahasiswaan. Berdasarkan penuturan Prof. Dr. Bambang Wibawarta, S.S., M.A sebagai Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019 diketahui bahwa mulanya hendak dibuat sub direktorat khusus berkenaan dengan layanan mahasiswa disabilitas, tetapi karena tugas-tugas juga masih terbatas dan membutuhkan anggaran yang besar, maka tidak dapat dilakukan.³¹

Posisi unit layanan difabel yang berada di bawah Direktorat Kemahasiswaan merupakan unit non-struktural karena tidak ada Peraturan Internal UI yang mengatur tentang pembentukan unit layanan difabel sebagaimana hal ini dikonfirmasi pula oleh Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH yang menyatakan bahwa, “Pada saat itu, surat keputusan yang telah diterbitkan hanyalah surat keputusan berkenaan dengan tim, bukan unit layanan mahasiswa disabilitas.”³²

Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas pun telah dibubarkan sehubungan dengan berakhirnya masa berlaku dari SK Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas pada Desember 2019. Hal ini kemudian berimplikasi pada operasional unit layanan disabilitas yang secara formal telah berhenti sebagaimana ditunjukkan dengan tanggal penerbitan berita terakhir yang termuat dalam laman <https://disability.ui.ac.id/berita/>, yakni 27

²⁹ Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas, “Hadirkan Pendidikan Inklusif, UI Luncurkan Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas,” <https://disability.ui.ac.id/2018/10/25/hadirkan-pendidikan-inklusif-ui-luncurkan-unit-layanan-mahasiswa-disabilitas/>, diakses 20 November 2020.

³⁰ *Ibid.*, “Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas,” <https://disability.ui.ac.id/>, diakses 20 November 2020.

³¹ Wawancara dengan Prof. Dr. Bambang Wibawarta, S.S., M.A, Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2014-2019, tanggal 14 Oktober 2020.

³² Wawancara dengan Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH, Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, tanggal 5 Oktober 2020.

November 2019. Berhentinya Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas juga berdampak pada bantuan assisting device yang telah diterima oleh unit tersebut. Alat-alat tersebut kini berada di Rektorat Universitas Indonesia dan belum dipergunakan secara maksimal karena belum ada instruksi terkini siapa yang akan mempelajari.³³

Pembubaran Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas juga dikonfirmasi oleh Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH sebagai Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas yang menyatakan bahwa belum ada pembicaraan lebih lanjut berkenaan dengan Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas.³⁴ Namun, Prof. Dr. rer. nat. Abdul Haris pada saat diwawancara menuturkan bahwa pembahasan berkenaan dengan unit layanan difabel telah ada pada tingkat Pimpinan Universitas. Beliau menyampaikan bahwa terdapat dua opsi berkenaan dengan kedudukan unit layanan difabel, yaitu sebagai pusat mandiri yang berada di bawah supervisi Sekretaris Universitas atau menjadi bagian dari Unit Pelaksana Teknis Keselamatan, Kesehatan Kerja, dan Lingkungan (“UPT K3L”). Rasionalisasi terhadap dua kemungkinan tersebut diuraikan demikian oleh Prof. Dr. rer. nat. Abdul Haris,

“Bahwa pada kepemimpinan saat ini, ada usaha ingin membagi porsi. Dalam arti, kita di bidang satu pun sudah sangat overload, dari sisi akademik yang mulai dari pengembangan, penjaminan mutu sampai dengan pendidikan operasionalnya itu juga hampir menyita banyak waktu. Di satu sisi, kemahasiswaan juga merupakan porsi yang sangat penting juga karena itu core business kita.”³⁵

Namun, di antara kedua opsi tersebut Prof. Dr. rer. nat. Abdul Haris menekankan berkenaan dengan efektivitas dari unit layanan difabel apabila dijadikan pusat secara mandiri. Beliau menambahkan bahwa harus dilihat besar kebutuhannya dan pembagian tugasnya ke depan.³⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa Universitas Indonesia telah berupaya untuk merealisasikan pembentukan unit layanan difabel pada tahun 2018 sebagaimana diamanatkan oleh UU Penyandang Disabilitas, PP Akomodasi Yang Layak, dan Permen Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus. Kendati demikian, pembentukan unit layanan difabel tersebut belum dituangkan melalui Peraturan Internal UI yang direkognisi dalam Statuta UI dan ART UI. Selain itu, pascaberakhirnya SK Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas pada Desember 2019, pembicaraan lebih lanjut berkenaan dengan upaya pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel melalui unit layanan difabel baru berada pada tingkat Pimpinan Universitas. Hal lainnya yang perlu disoroti adalah

³³ Wawancara dengan Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH, Ketua Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, tanggal 5 Oktober 2020.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Wawancara dengan Prof. Dr. rer. nat. Abdul Haris, Wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Universitas Indonesia Periode 2019-2024, tanggal 1 Desember 2020.

³⁶ *Ibid.*

pengubahan kedudukan dari unit layanan difabel yang semula dibentuk secara ad hoc di bawah naungan Direktorat Kemahasiswaan, kini hendak dijadikan pusat mandiri atau berada di bawah naungan UPT K3L.

Ketiadaan unit layanan difabel dan Peraturan Internal UI yang melandasi adanya upaya pembentukan unit tersebut di Universitas Indonesia berimplikasi dapat diberikannya sanksi administratif pada Universitas Indonesia sebagai penyelenggara pendidikan tinggi berupa teguran tertulis, penghentian kegiatan pendidikan, pembekuan izin penyelenggaraan pendidikan dan pencabutan izin penyelenggaraan pendidikan sebagaimana tertuang dalam Pasal 42 ayat (7) UU Penyandang Disabilitas jo. Ps. 38 ayat (2) jo. Ps. 38 ayat (3) PP Akomodasi Yang Layak.

Mengingat belum ada Peraturan Internal UI atas pembentukan unit layanan difabel di Universitas Indonesia, maka bentuk fasilitasi yang dapat dilakukan oleh pihak Universitas Indonesia adalah pembentukan unit layanan disabilitas sebagaimana diatur dalam Pasal 27 huruf a PP Akomodasi Yang Layak. Dalam rangka pembentukan unit layanan difabel, Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesungguhnya dapat memfasilitasi pembentukan unit layanan difabel di pendidikan tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (6) UU Penyandang Disabilitas.³⁷ Namun, ketentuan lebih lanjut berkenaan dengan pembentukan unit layanan difabel atau penguatan fungsi unit terkait akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan atau peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.³⁸

Perihal pendanaan menjadi krusial mengingat Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas merupakan unit non-struktural, sehingga tidak mendapatkan alokasi dari pihak Universitas Indonesia. Hal ini dipertegas dalam Diktum Ketiga SK Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas yang menyebutkan bahwa, “biaya pelaksanaan tugas Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas dibebankan pada dana selain APBN/APBD Universitas Indonesia”.³⁹ Melalui wawancara, Dr. dra. Rita Damayanti, MSPH menuturkan bahwa anggaran pelaksanaan tugas Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas berasal dari funding sebagaimana bantuan dari assisting device yang diterima oleh Unit Layanan Mahasiswa Disabilitas. Padahal dalam Pasal 42 PP Akomodasi Yang Layak disebutkan bahwa,

“Pendanaan untuk penyediaan akomodasi yang layak untuk peserta didik penyandang disabilitas bersumber dari: (a) anggaran pendapatan dan

³⁷ Indonesia, Undang-Undang Penyandang Disabilitas, UU Nomor 8 Tahun 2016, LN Nomor 69 Tahun 2016, TLN Nomor 5871, Ps. 42 ayat (6).

³⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta didik Penyandang Disabilitas, PP Nomor 13 Tahun 2020, Ps. 31.

³⁹ Universitas Indonesia, Keputusan Rektor tentang Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, SK Nomor 1860/SK/R/UI/2018.

belanja negara; (b) anggaran pendapatan dan belanja daerah; (c) masyarakat; dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”⁴⁰

Dari segi aksesibilitas sarana dan prasarana bagi mahasiswa difabel, Universitas Indonesia telah menerbitkan Keputusan Rektor Universitas Indonesia Nomor 2816/SK/R/UI/2017 tentang Penetapan Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Penyandang Disabilitas di Lingkungan Universitas Indonesia. Penerbitan SK tersebut sesungguhnya menunjukkan keseriusan Universitas Indonesia dalam memberikan kemudahan bagi mahasiswa difabel.

Apabila ditelisik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan diketahui bahwa Universitas Indonesia sebagai penyelenggara pendidikan tinggi telah berupaya dalam pemenuhan hak atas pendidikan bagi mahasiswa difabel. Namun, kini realisasinya belum optimal mengingat Universitas Indonesia belum membentuk unit layanan difabel sebagaimana diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan dan bentuk akomodasi berupa seleksi afirmasi bagi mahasiswa difabel dengan pertimbangan sebagaimana telah dipaparkan di atas, meskipun telah ada rencana-rencana kedepannya berkenaan dengan hal tersebut.

Daftar Pustaka

- Hastuti. et al., Kertas Kerja SMERU: Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020.
- Hidayat, Rif’atul. “Hak Atas Derajat Pelayanan Kesehatan Yang Optimal.” *Syariah Jurnal Hukum dan Pemikiran* Vol. 16 Nomor 2 (Desember 2016). Hlm. 127-133.
- Rizky, Ulfah Fatmala. “Identifikasi Kebutuhan Siswa Penyandang Disabilitas Pasca Sekolah Menengah Atas.” *Indonesian Journal of Disabilities Studies* Vol. 1 (Juni 2014). Hlm. 52-59.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Penyandang Disabilitas.” <https://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2018/03/Naskah-Akademik-RUU-Usul-DPR-ttg-Penyandang-Disabilitas.pdf>. Diakses 8 Mei 2020.
- Indonesia. Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya), UU Nomor 11 Tahun 2005, LN Nomor 118 Tahun 2005, TLN Nomor 4557.
- _____. Undang-Undang tentang Kesehatan, UU Nomor 36 Tahun 2009, LN Nomor 144 Tahun 2009, TLN Nomor 5063.

⁴⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta didik Penyandang Disabilitas, PP Nomor 13 Tahun 2020, Ps. 42.

- _____. Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU Nomor 20 Tahun 2003, LN Nomor 78 Tahun 2003, TLN Nomor 4301.
 - _____. Undang-Undang tentang Pendidikan Tinggi, UU Nomor 12 Tahun 2012, LN Nomor 158 Tahun 2012, TLN Nomor 5336.
 - _____. Undang-Undang tentang Penyandang Disabilitas, UU Nomor 8 Tahun 2016, LN Nomor 69 Tahun 2016, TLN Nomor 5871.
 - _____. Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi. Peraturan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi tentang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus di Perguruan Tinggi, Nomor PM 24 Tahun 2017.
- Universitas Indonesia. Keputusan Rektor tentang Pengangkatan Tim Layanan Mahasiswa Disabilitas, SK Nomor 1860/SK/R/UI/2018.
- Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Keputusan Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta tentang Pedoman Layanan Pusat Layanan Difabel (PLD) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, SK Nomor 148.3 Tahun 2019.

EKSISTENSI PARATE EKSEKUSI JAMINAN FIDUSIA PASCA PUTUSAN MK DAN PENGATURAN KEDEPANNYA

Akhmad Budi Cahyono

Pendahuluan

Parate eksekusi merupakan salah satu mekanisme yang disediakan bagi kreditur guna mendapatkan pelunasan hutang apabila debitur wanprestasi. Hak kreditur untuk melakukan parate eksekusi dalam jaminan fidusia diatur dalam Pasal 15 ayat (3) jo Pasal 29 huruf b Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia (UUJF).¹ Berdasarkan ketentuan tersebut kreditur dapat menjual benda yang menjadi objek jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri. Dengan adanya kewenangan kreditur untuk menjual benda yang menjadi objek jaminan fidusia atas kekuasaannya sendiri, maka tidak diperlukan persetujuan dari pengadilan untuk melakukan eksekusi atas objek jaminan tersebut. Namun demikian, Ketentuan pasal tersebut sudah tidak lagi berlaku sepenuhnya, mengingat telah dilakukan uji materil (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi RI.

Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 18/PUU-XVII/2019 tertanggal 6 Januari 2020 telah melakukan uji materil terhadap Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UU No 42/1999. Terhadap ketentuan tersebut Mahkamah Konstitusi intinya menyatakan eksekusi jaminan fidusia harus dilakukan sama dengan pelaksanaan eksekusi putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap sepanjang tidak ada kesepakatan antara kreditur dan debitur perihal cedera janjinya debitur dan debitur tidak secara sukarela menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan fidusia. Pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut ditegaskan kembali dalam putusannya Nomor 2/PUU-XIX/2021 tertanggal 31 Agustus 2021. Berdasarkan putusan ini, kreditur tidak dapat menentukan secara sepihak perihal cedera janjinya debitur dan tidak dapat mengambil benda yang menjadi objek jaminan fidusia apabila pemberi jaminan (debitur) tidak secara sukarela menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan tersebut dilakukan eksekusi.

UUJF memang tidak mengatur mengenai kapan debitur dianggap wanprestasi. Namun demikian, berdasarkan Pasal 1238 KUH Perdata, debitur akan dianggap lalai atau wanprestasi apabila berdasarkan surat perintah atau akta sejenis itu dinyatakan lalai, atau berdasarkan perikatannya sendiri debitur dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan. Berdasarkan ketentuan tersebut maka lalainya debitur dapat ditentukan oleh kreditur berdasarkan surat perintah atau akta sejenis itu atau berdasarkan perjanjiannya sendiri debitur

¹ Frieda Husni Hasbullah menjelaskan bahwa “penjualan benda yang menjadi objek Jaminan Fidusia melalui pelelangan umum tanpa melalui Pengadilan oleh Penerima Fidusia atas kekuasaannya sendiri sebagaimana dimaksud pasal 15 ayat (3) dan 29 ayat (1) b dikenal dengan istilah parate eksekusi (*eigenmactige-verkoop*). Frieda Husni Hasbullah, *Hukum Kebendaan Perdata: Hak-Hak Yang Memberikan Jaminan*, (Jakarta: CV Indhill Co, 2009), hal.88.

dianggap lalai untuk melaksanakan prestasinya. Dengan adanya uji materil Pasal 15 ayat (2) dan (3) UUF, mekanisme guna menentukan wanprestasinya debitur sesuai ketentuan Pasal 1238 KUH Perdata tidak berlaku lagi. Menurut Mahkamah Konstitusi wanprestasinya debitur hanya terjadi apabila debitur mengakui adanya wanprestasi atau ditentukan oleh hakim melalui permohonan eksekusi.

Selain adanya pengakuan wanprestasinya debitur, guna melakukan eksekusi tanpa bantuan pengadilan, Mahkamah Konstitusi juga mensyaratkan adanya penyerahan benda yang menjadi objek jaminan oleh pemberi jaminan (debitur) secara sukarela. Adanya dua syarat tersebut tentunya menimbulkan pertanyaan. apabila pemberi jaminan (debitur) tidak mau menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan fidusia secara sukarela dalam rangka eksekusi jaminan, apakah pengakuan wanprestasinya debitur masih diperlukan?. Selanjutnya, apabila benda yang menjadi objek jaminan fidusia telah dialihkan oleh debitur kepada pihak ketiga tanpa sepengetahuan kreditur, apakah masih mungkin dilakukan eksekusi tanpa bantuan pengadilan? Pertanyaan ini muncul mengingat berdasarkan Pasal 20 UUF, jaminan fidusia mengikuti benda yang menjadi objek jaminan fidusia dalam tangan siapapun benda tersebut berada.

Perlu difahami bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 2 UUF, objek jaminan fidusia meliputi benda bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud maupun tidak bergerak khususnya bangunan yang tidak dapat dibebani dengan Hak Tanggungan. Apabila hal ini dikaitkan dengan syarat eksekusi objek jaminan fidusia tanpa bantuan pengadilan yang memerlukan penyerahan objek jaminan secara sukarela, maka menimbulkan pertanyaan apakah syarat tersebut berlaku juga terhadap benda bergerak tidak berwujud?.

Tulisan ini akan menganalisa mengenai keberadaan lembaga parate eksekusi jaminan fidusia pasca dilakukannya uji materil oleh Mahkamah Konstitusi RI. Pembahasan diawali dengan kajian latar belakang pemberlakuan lembaga parate eksekusi dalam hukum jaminan termasuk dalam jaminan fidusia. Hasil kajian tersebut kemudian akan dibandingkan dengan hasil uji materil Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UUF. Tulisan ini juga akan mengkaji dan membandingkan syarat eksekusi jaminan fidusia pasca dilakukannya uji materil oleh Mahkamah Konstitusi RI dengan praktik terbaik (*best practice*) mengenai eksekusi jaminan guna pengaturan kedepannya mengenai eksekusi jaminan fidusia.

Latar Belakang Pengaturan Lembaga Parate eksekusi.

Lembaga parate eksekusi telah lama terdapat pengaturannya dalam hukum jaminan di Indonesia. Sebelum pengaturan lembaga parate eksekusi dalam UUF, pengaturan tersebut telah ada dalam ketentuan jaminan gadai, hipotik dan hak tanggungan. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga tersebut diperlukan dalam hukum jaminan di Indonesia.

Dalam gadai, ketentuan mengenai parate eksekusi diatur dalam Pasal 1155 KUH Perdata. Dalam ketentuan tersebut, apabila tidak diperjanjikan lain

maka kreditur berhak menjual objek gadai di muka umum apabila debitur atau pemberi gadai wanprestasi. Dengan demikian, kreditur dapat langsung melakukan penjualan objek gadai di muka umum tanpa perlu meminta izin atau penetapan dari pengadilan. Kewenangan kreditur untuk melakukan parate eksekusi atau penjualan secara langsung objek gadai di muka umum terjadi demi hukum yaitu berdasarkan Undang-Undang dan tidak karena diperjanjikan.²

Berbeda dengan jaminan gadai, parate eksekusi dalam jaminan hipotik dan hak tanggungan perlu diperjanjikan terlebih dahulu. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1178 ayat (2) KUH Perdata dan Pasal 11 ayat (2) huruf e Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa dalam akta Hipotik atau hak tanggungan dapat diperjanjikan bahwa pemegang hipotik atau hak tanggungan pertama diberi hak untuk menjual atas kewenangannya sendiri objek jaminan, apabila debitur atau pemberi hipotik atau hak tanggungan wanprestasi. Dengan demikian, parate eksekusi hipotik atau hak tanggungan tidak terjadi demi hukum atau berdasarkan ketentuan undang-undang akan tetapi harus diperjanjikan terlebih dahulu.

Pengaturan parate eksekusi juga terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Sistem Resi Gudang yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Sistem Resi Gudang (UUSRG). Dalam ketentuan tersebut diatur bahwa apabila pemberi jaminan wanprestasi, penerima hak jaminan memiliki hak untuk menjual objek jaminan atas kekuasaan sendiri melalui lelang umum atau penjualan langsung. Sama halnya dengan jaminan gadai, dalam hal resi gudang sebagai jaminan hutang maka penerima hak jaminan memiliki hak untuk melakukan parate eksekusi yang terjadi demi hukum berdasarkan ketentuan undang-undang tanpa perlu diperjanjikan.

Berdasarkan sejarahnya, pemberian hak kepada kreditur untuk melakukan parate eksekusi seperti yang diatur dalam Pasal 1155 KUH Perdata adalah agar bank-bank dan lembaga keuangan resmi tidak enggan untuk memberikan kredit dalam jumlah kecil kepada debiturnya. Dengan adanya parate eksekusi, kreditur dapat melakukan eksekusi secara cepat dan murah tanpa perlu khawatir biaya pengambilan pelunasannya tidak seimbang dengan besarnya tagihan.³ Dengan demikian, masyarakat kecil/lemah akan terhindar dari para lintah darat.

Menurut J satrio, parate eksekusi adalah eksekusi yang tidak membutuhkan titel eksekutorial dan karenanya tidak memerlukan perantara pengadilan, tidak memerlukan kerjasama juru sita dan tidak memerlukan

² Suharnoko dan Kartini Muljadi, *Penjelasan Hukum tentang Eksekusi Gadai Saham*, (Jakarta: Nasional Legal Reform Program, 2010), hal. 17.

³ J Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005) hal. 261.

penyitaan.⁴ Berdasarkan hal tersebut, kreditur melaksanakan eksekusi atau penjualan atas objek jaminan atas kekuasaannya sendiri (*eigenmachtig verkoop*).

Meskipun sama-sama tanpa melalui pengadilan, parate eksekusi harus dibedakan dengan eksekusi di bawah tangan. Dalam kaitannya dengan parate eksekusi, A. Pitlo mengatakan: “*De panhouder verkoopt deze zaak als ware het zijn eigen zaak*”, yang diterjemahkan menjadi “Pemegang gadai menjual benda tersebut seakan-akan benda tersebut miliknya sendiri”. Hal ini dikarenakan pelaksanaan parate eksekusi tidak melibatkan debitur atau pemberi gadai,⁵ dan tidak melibatkan pengadilan dalam pelaksanaan penjualannya.⁶ Berbeda dengan parate eksekusi, eksekusi di bawah tangan memerlukan persetujuan debitur atau pemberi jaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf c. UUJF. Adapaun maksud dilakukannya penjualan di bawah tangan adalah guna mendapatkan harga tertinggi yang menguntungkan para pihak.

Parate eksekusi Jaminan Fidusia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa parate eksekusi adalah eksekusi tanpa bantuan pengadilan seolah-olah barang miliknya sendiri. Kewenangan untuk melakukan parate eksekusi dapat berasal dari ketentuan undang-undang atau diperjanjikan. Dengan demikian, pelaksanaan parate eksekusi tidak memerlukan titel eksekutorial mengingat parate eksekusi dilaksanakan atas kekuasaan penerima jaminan sendiri tanpa bantuan pengadilan. Perihal parate eksekusi diatur dalam Pasal 15 ayat (3) UUJF jo Pasal 29 ayat (1) huruf b. Berdasarkan ketentuan tersebut, parate eksekusi dilakukan melalui pelelangan umum guna mendapat pelunasan piutang dari hasil penjualan benda yang menjadi objek jaminan. Penjualan objek jaminan melalui mekanisme pelelangan umum diharapkan akan mendapatkan harga yang adil atau *fair* berdasarkan proses penawaran yang dilakukan para peserta lelang.

Meskipun parate eksekusi dalam jaminan gadai maupun fidusia memiliki makna yang sama dimana hak tersebut timbul demi hukum berdasarkan ketentuan undang-undang, namun demikian dalam pelaksanaannya terdapat mekanisme yang berbeda. Perbedaan ini disebabkan dalam jaminan gadai objek jaminan berada dalam penguasaan pemegang

⁴ *Ibid.*

⁵ Satrio, *Eksekusi Benda Jaminan Gadai*, Prosiding Seminar Sehari Perbankan, “Aspek Hukum Corporate Financing Oleh Perbankan di Indonesia: Aturan Penegakan dan Penyelesaian Sengketa Hukum Dalam Hubungan Kreditor dan Debitur”, (Jurnal Hukum dan Pembangunan FHUI, Jakarta, 2006), hal.6 Sebagaimana dikutip dalam Teddy Anggoro, “Parate eksekusi: Hak Kreditor Yang Menderogasi Hukum Formil (Suatu Pemahaman Dasar dan Mendalam)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-3 No.4 Oktober-Desember 2007, hal.43.

⁶ J Satrio, *Parate eksekusi Sebagai Sarana Menghadapi kredit macet*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal.43. *Ibid.*

jaminan, sehingga objek jaminan dapat langsung dijual melalui lembaga lelang. Hal ini tentunya berbeda dengan jaminan fidusia dimana objek jaminan berada dalam penguasaan pemberi jaminan. Disebabkan objek jaminan berada dalam penguasaan pemberi jaminan maka dalam rangka parate eksekusi diperlukan adanya penguasaan kembali (*repossession*) terhadap benda yang menjadi objek jaminan fidusia dari tangan pemberi jaminan (debitur) apabila pemberi jaminan tidak dengan sukarela menyerahkan objek jaminan.

Berkaitan dengan penguasaan kembali objek jaminan oleh kreditur, UUJF mengatur kewenangan penerima jaminan (kreditur) untuk melakukan penguasaan kembali objek jaminan sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UUJF. Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada penerima jaminan (kreditur) untuk menguasai kembali benda yang menjadi objek jaminan yang berada dalam penguasaan pemberi jaminan apabila perlu dengan bantuan pihak yang berwenang.

Permasalahan parate eksekusi Jaminan Fidusia pada prinsipnya berpangkal dari kewenangan penerima jaminan fidusia untuk melakukan penguasaan kembali atas objek jaminan dalam rangka eksekusi sebagaimana diatur dalam Pasal 30 UUJF. Dalam praktik, penguasaan kembali objek jaminan fidusia ini seringkali terjadi di jalan atau pada saat objek jaminan sedang dikendarai dan diberhentikan dengan cara paksa.⁷ Hal ini tentunya berpotensi menimbulkan konflik horizontal di masyarakat yang dapat mengarah pada perbuatan melawan hukum. Di dalam Pasal 30 UUJF maupun penjelasannya tidak dijelaskan dalam hal bagaimana penerima Jaminan Fidusia memerlukan bantuan pihak yang berwenang dalam rangka penguasaan kembali objek jaminan. Pasal 30 UUJF dan penjelasannya juga tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan pihak berwenang yang dapat dimintakan bantuannya oleh penerima jaminan dalam rangka penguasaan kembali objek jaminan.

Guna memberikan pengamanan terhadap proses eksekusi jaminan fidusia, pihak kepolisian menerbitkan Peraturan Kepala Polisi Republik Indonesia (Perkap) Nomor 8 Tahun 2011. Perkap ini bertujuan untuk terselenggaranya pelaksanaan eksekusi jaminan fidusia secara aman, tertib, lancar dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian, Polri tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi maupun penyitaan. Polri hanya memiliki kewenangan untuk mengamankan jalannya eksekusi atau penyitaan sehingga dalam hal pemberi jaminan fidusia tidak mau menyerahkan objek jaminan secara sukarela maka Polri tidak dapat melakukan upaya paksa.

Permasalahan lainnya adalah kesalahan UUJF dalam menerapkan lembaga parate eksekusi. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa parate eksekusi adalah eksekusi tanpa bantuan pengadilan seolah-olah benda miliknya sendiri. Dengan demikian, guna melaksanakan parate eksekusi tidak

⁷ Feny Adisti dkk, "Pelaksanaan Parate eksekusi Pada PT. Mandiri Tunas Finance Menurut Undang-Undang Jaminan Fidusia". *Zaaken Journal of Civil and Bussiness Law*, Vol 1 Nomor 1, Februari 2020, hal. 62.

memerlukan titel eksekutorial. Akan tetapi, berdasarkan penjelasan Pasal 15 ayat (2) UUJF disebutkan bahwa berdasarkan titel eksekutorial dapat dilakukan eksekusi langsung tanpa melalui pengadilan. Hal ini menimbulkan kerancuan mengenai konsep parate eksekusi dalam jaminan fidusia.

Akibat kerancuan pengaturan parate eksekusi dalam UUJF, Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 18/PUU-XVII/2019 melakukan uji materil ketentuan Pasal 15 ayat (2) UUJF disamping ketentuan ayat (3) UUJF seolah-olah parate eksekusi memerlukan titel eksekutorial. Kerancuan ini berlanjut dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 yang menolak permohonan uji materil Pasal 15 ayat (2) UUJF dan penjelasannya. Dalam salah satu pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa pelaksanaan titel eksekutorial mengikuti tatacara eksekusi sebagaimana dimaksudkan Pasal 196 HIR atau Pasal 208 RBg melalui permohonan ke pengadilan negeri. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa permohonan tersebut tidak diperlukan alias penerima fidusia (kreditur) dapat melakukan parate eksekusi, apabila pemberi hak fidusia (debitur) telah mengakui adanya cidera janji (wanprestasi) dan secara sukarela menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan fidusia.

Terlepas dari kerancuan pengaturan lembaga parate eksekusi dalam jaminan fidusia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 maupun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 melarang pelaksanaan parate eksekusi atas jaminan fidusia sepanjang pemberi hak fidusia (debitur) tidak mengakui adanya cidera janji (wanprestasi) dan tidak secara sukarela menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan fidusia. Apabila dilihat dari redaksinya, putusan tersebut ditujukan terhadap eksekusi jaminan fidusia yang objeknya merupakan benda berwujud. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa terdapat syarat penyerahan benda secara sukarela oleh pemberi hak jaminan (debitur). Dengan demikian, putusan tersebut tidak ditujukan terhadap objek jaminan fidusia yang berupa benda tidak berwujud seperti tagihan atau piutang atas nama termasuk saham.

Penguasaan kembali objek jaminan dalam rangka eksekusi objek jaminan (*repossession*) diperlukan dalam kaitannya dengan benda berwujud. Dalam rangka eksekusi objek jaminan melalui penjualan lelang, maka diperlukan penyerahan secara fisik atas objek jaminan yang akan mengakibatkan beralihnya kepemilikan atas objek yang dijual kepada pembeli. Perlunya penyerahan fisik yang akan mengakibatkan peralihan hak milik atas objek benda bergerak berwujud dijelaskan oleh Frieda Husni Hasbullah yang menyatakan: “penyerahan benda bergerak berwujud lazimnya dilakukan dari tangan ke tangan artinya penyerahan kekuasaan dan penyerahan fisik suatu benda (Pasal 612 KUH Perdata).⁸ Hal ini tentunya berbeda dengan bentuk penyerahan benda bergerak tidak berwujud yang tidak memerlukan penyerahan bendanya secara fisik.

⁸ Frieda Husni Hasbullah, *Hak Kebendaan Perdata: Hak-Hak Yang Memberikan Kenikmatan*, (Jakarta: Ind, Hill-Co,2002) hal.119.

Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa dengan adanya syarat pengakuan wanprestasinya debitur dalam rangka parate eksekusi, maka hal ini telah menyimpang dari makna parate eksekusi yang sebenarnya. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa pelaksanaan parate eksekusi atau eksekusi atas kekuasaan sendiri selain tidak melibatkan pengadilan juga tidak melibatkan debitur. Pengakuan akan wanprestasinya debitur tidak diperlukan dalam rangka parate eksekusi. Apabila debitur merasa dirugikan disebabkan merasa dirinya tidak melakukan wanprestasi atau memiliki dasar pemaaf, maka debitur dapat melakukan gugatan kepada penerima fidusia (kreditur) melalui pengadilan.

Pengaturan Parate Eksekusi Jaminan Fidusia Dimasa Yang Akan Datang.

Syarat adanya pengakuan wanprestasinya debitur dalam rangka parate eksekusi sebenarnya berlebihan. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa apabila pemberi jaminan (debitur) tidak dengan sukarela menyerahkan objek jaminan, maka parate eksekusi tidak dapat dilakukan dengan atau tanpa adanya pengakuan wanprestasinya debitur. Dengan demikian, syarat pengakuan wanprestasinya debitur tidaklah diperlukan apabila pemberi jaminan (debitur) tidak mau menyerahkan objek jaminan secara sukarela dalam rangka eksekusi.

Di dalam ketentuan *UNCITRAL Model Law on Secured Transactions* (UMLSC),⁹ sebagai referensi yang dapat dijadikan acuan praktik hukum terbaik (*best practice*) hukum jaminan modern, tidak terdapat ketentuan yang mensyaratkan adanya pengakuan wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) dalam rangka eksekusi benda jaminan melalui lembaga lelang (*public auction*). Namun demikian, dalam Pasal 77 angka 2 (a) dan (c) UMLSC diatur mengenai syarat adanya persetujuan pemberi jaminan (debitur) dalam rangka penguasaan kembali objek jaminan (*repossession*) untuk dilakukan eksekusi tanpa melalui pengadilan (*extra judicial enforcement*). Selain persetujuan pemberi jaminan (debitur), pada saat akan dilakukan penguasaan kembali objek jaminan, disyaratkan bahwa pihak yang menguasai benda yang dijadikan objek jaminan tidak berkeberatan.¹⁰ Hal ini tentunya mengantisipasi apabila benda yang menjadi objek jaminan tidak lagi dikuasai oleh pemberi jaminan (debitur), akan tetapi berada dalam penguasaan pihak ketiga.

Dengan hanya mengatur bahwa dalam rangka parate eksekusi diperlukan persetujuan pemberi jaminan (debitur) atau pihak yang menguasai objek jaminan, maka ketentuan tersebut tidak berlaku terhadap mekanisme parate eksekusi terhadap objek jaminan fidusia yang berupa benda tidak berwujud. Pengaturan tersebut juga mengakibatkan parate eksekusi tidak dapat dilaksanakan apabila objek jaminan tidak dalam penguasaan pemberi jaminan (debitur) akan tetapi dalam penguasaan pihak ketiga dan pihak ketiga

⁹ United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Model Law on Secured Transactions*, (Vienna, United Nations, 2019).

¹⁰ *Ibid*, hal.63.

keberatan untuk menyerahkan benda yang menjadi objek jaminan secara sukarela.

Dalam Bab VIII paragraf 54 *UNCITRAL Legislative Guide on Secured Transactions* dijelaskan maksud disyaratkannya persetujuan pemberi jaminan (debitur) atau pihak yang menguasai benda jaminan adalah guna menjaga ketertiban umum (*public order*) atau menghindari kegaduhan (*breach of peace*).¹¹ Hal ini sejalan dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi baik dalam putusannya Nomor 18/PUU-XVII/2019 maupun dalam putusannya Nomor 2/PUU-XIX/2021. Mahkamah Konstitusi pada intinya menyatakan bahwa tindakan debitur melakukan eksekusi sendiri terhadap objek jaminan fidusia berpotensi bahkan (secara aktual) telah menimbulkan adanya tindakan sewenang-wenang dan dilakukan dengan cara yang kurang “manusiawi”.

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi yang mensyaratkan adanya kesukarelaan pemberi jaminan (debitur) untuk menyerahkan objek jaminan dalam rangka parate eksekusi dapat diterima dengan perbaikan sebagaimana dijelaskan diatas, akan tetapi adanya syarat lain berupa pengakuan wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) dirasa kurang tepat. Syarat tersebut sebenarnya tidak diperlukan apabila telah terdapat syarat adanya penyerahan objek jaminan secara sukarela oleh pemberi jaminan (debitur). Hal yang perlu diatur adalah pemberitahuan mengenai wanprestasinya debitur dan kehendak penerima jaminan (kreditur) untuk menguasai kembali benda yang menjadi objek jaminan dalam rangka eksekusi.

Dalam pertimbangan hukumnya, alasan Mahkamah Konstitusi mensyaratkan pengakuan wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) dalam rangka parate eksekusi disebabkan tidak jelasnya kapan pemberi jaminan (debitur) dinyatakan “cidera janji” (wanprestasi) dan siapa yang berhak menentukan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa perihal kapan wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) tidak jelas didasarkan pada pertanyaan apakah sejak adanya angsuran yang terlambat atau tidak dipenuhi oleh debitur atautkah sejak jatuh tempo pinjaman debitur yang sudah harus dilunasinya.

Perihal wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) memang tidak perlu diatur secara khusus dalam ketentuan hukum jaminan. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa perjanjian pemberian jaminan bukanlah perjanjian yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan perjanjian ikutan (*accessoir*) yang keberadaannya didasarkan pada perjanjian pokoknya.¹² Oleh karenanya, pengaturan mengenai wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) cukup diatur

¹¹ United Nations Commission on International Trade Law, *UNCITRAL Legislative Guide on Secured Transactions*, (New York, United Nations, 2010), hal. 292.

¹² Sri Soedewi Masjchoen Sofwan menjelaskan bahwa sifat perjanjian penjaminan lazimnya dikonstruksikan sebagai perjanjian yang bersifat *accessoir* yaitu senantiasa merupakan perjanjian yang dikaitkan dengan perjanjian pokok, mengabdikan pada perjanjian pokok. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, (Yogyakarta: Liberti, 1980), hal.37.

dalam ketentuan umum hukum perikatan yang berlaku bagi semua jenis perjanjian. Sebagai perbandingan, perihal kapan pemberi jaminan (debitur) wanprestasi juga tidak diatur dalam UMLSC sebagai model pengaturan hukum jaminan moderen.

Perihal wanprestasinya debitur secara umum diatur dalam Pasal 1238 KUH Perdata. Menurut Pasal 1238 KUH Perdata, debitur dianggap lalai apabila ia dengan surat perintah atau dengan sebuah akta sejenis itu telah dinyatakan lalai, atau demi perikatannya sendiri telah menetapkan bahwa debitur harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu tertentu. Berdasarkan hal ini, apabila dalam perikatannya telah ditetapkan waktunya kapan debitur dianggap wanprestasi maka dengan lewatnya waktu yang ditentukan maka debitur telah dianggap wanprestasi. Apabila tidak demikian, diperlukan adanya pernyataan lalai dari kreditur. Dengan demikian, debitur dianggap “cidera janji” atau wanprestasi pada saat terlambat membayar angsuran sesuai dengan waktu yang ditetapkan tanpa perlu menunggu berakhirnya jangka waktu perjanjian dimana debitur berkewajiban untuk melakukan pelunasan.

Pada prinsipnya terdapat dua jenis perikatan. Jenis perikatan yang pertama adalah perikatan hasil, sedangkan jenis perikatan yang kedua adalah perikatan usaha. Perbedaan antara perikatan hasil dan perikatan usaha tercermin dalam distribusi beban pembuktian. Untuk perikatan jenis pertama kreditur hanya perlu membuktikan keberadaan kontrak dan menunjukkan bahwa pekerjaan atau hasil tidak teralisasi. Adalah kewajiban debitur untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atas tidak terealisasinya kewajiban debitur. Sedangkan untuk perikatan jenis kedua, kreditur yang tidak puas harus membuktikan bahwa debitur tidak melakukan upaya yang memadai.¹³

Berdasarkan hal tersebut diatas, perjanjian jual-beli dengan angsuran sebagai perjanjian pokok yang melahirkan perjanjian jaminan fidusia adalah perikatan hasil. Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa kewajiban masing-masing pihak dalam perjanjian telah ditentukan secara spesifik dalam perjanjian. Penjual memiliki kewajiban menyerahkan barang yang telah ditentukan dalam perjanjian, sedangkan pembeli memiliki kewajiban untuk melunasi harganya sesuai dengan jumlah dan waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian. Apabila debitur tidak melakukan pembayaran sesuai dengan jadwal yang ditentukan maka debitur dapat dianggap wanprestasi. Apabila debitur keberatan dinyatakan wanprestasi, adalah kewajiban debitur untuk membuktikan bahwa dirinya tidak wanprestasi melalui perantaraan pengadilan apabila diperlukan. Dengan demikian, bukan kreditur yang harus membuktikan perihal wanprestasinya debitur melalui perantaraan pengadilan.

Simpulan

Pasca uji materil oleh Mahkamah Konstitusi RI, parate eksekusi jaminan fidusia masih berlaku efektif terhadap benda bergerak tidak berwujud.

¹³ Hans Nieuwenhuis, *Upaya-Upaya Hukum Wanprestasi*, Rosa Agustina dkk (ed), *Hukum Perikatan (Law of Obligation)*, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), hal. 169.

Hal ini didasarkan pertimbangan bahwa terhadap benda bergerak tidak berwujud tidak diperlukan penyerahan objek jaminan dalam rangka eksekusi. Namun demikian, terhadap benda berwujud parate eksekusi berbeda dengan konsep aslinya. Berdasarkan sejarahnya, parate eksekusi merupakan mekanisme eksekusi benda jaminan tanpa melibatkan pengadilan maupun debitur. Dengan syarat adanya pengakuan wanprestasinya debitur dan penyerahan objek jaminan secara sukarela oleh pemberi jaminan (debitur) maka konsep parate eksekusi jaminan fidusia sudah berbeda dari makna aslinya. Selain itu, syarat adanya pengakuan akan wanprestasinya debitur dalam rangka parate eksekusi merupakan syarat yang berlebihan. Apabila debitur tidak dengan sukarela menyerahkan objek jaminan rangka parate eksekusi maka syarat pengakuan wanprestasinya pemberi jaminan (debitur) tidak memiliki makna yang penting.

Guna pengaturan kedepannya, tidak diperlukan syarat pengakuan debitur dalam rangka parate eksekusi. Hal yang perlu diatur adalah pemberitahuan perihal wanprestasinya debitur dan kehendak kreditur untuk menguasai kembali benda yang menjadi objek jaminan dalam rangka parate eksekusi. Selanjutnya perlu diatur bahwa pemberi jaminan (debitur) setuju pengusahaan objek jaminan oleh kreditur serta pada saat pelaksanaannya pihak yang menguasai objek jaminan tidak keberatan. Hal ini guna menjamin ketertiban umum (*public order*) dan menghindari kegaduhan (*breach of peace*).

Daftar Pustaka

- Adisti, Fenny dkk, “Pelaksanaan Parate eksekusi Pada PT. Mandiri Tunas Finance Menurut Undang-Undang Jaminan Fidusia”. *Zaaken Journal of Civil and Bussiness Law*,.Vol 1 Nomor 1, Februari 2020.
- Agustina, Rosa dkk (ed). *Hukum Perikatan (Law of Obligation)*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Anggoro, Teddy. “Parate Eksekusi: Hak Kreditur Yang Menderogasi Hukum Formil (Suatu Pemahaman Dasar dan Mendalam)”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-3 No.4 Oktober-Desember 2007.
- Hasbullah, Frieda Husni. *Hukum Kebendaan Perdata: Hak-Hak Yang Memberikan Jaminan*. Jakarta: CV Indhill Co, 2009.
- Hasbullah, Frieda. *Hak Kebendaan Perdata: Hak-Hak Yang Memberikan Kenikmatan*,. Jakarta: Ind, Hill-Co,2002.
- Indonesia. Peraturan Kepala Polisi Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pengamanan Eksekusi Jaminan Fidusia.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia.

- Indonesia. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Sistem Resi Gudang.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2006 Tentang Sistem Resi Gudang.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 18/PUU-XVII/2019.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 2/PUU-XIX/2021
- Masjchoen Sofwan, Sri Soedewi. Hukum Jaminan di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan. Yogyakarta: Liberty, 1980.
- R Subekti dan R Tjitrosudibio (Pent), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Jakarta: PT Balai Pustaka, 2012.
- Satrio, J. *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005.
- Suharnoko dan Mulyadi, Kartini . *Penjelasan Hukum tentang Eksekusi Gadai Saham*. Jakarta: Nasional Legal Reform Program, 2010.
- United Nations Commission on International Trade Law., *UNCITRAL Model Law on Secured Transactions*. Vienna, United Nations, 2019.
- United Nations Commission on International Trade Law. *UNCITRAL Legislative Guide on Secured Transactionsred Transactions*. New York, United Nations, 2010.

DAMPAK KEADAAN DARURAT DALAM PENGELOLAAN APBN

Puteri Amirillis

Pengelolaan APBN mendapatkan dampak dari keadaan darurat yaitu harus ada pengelolaan APBN pada keadaan darurat. Pengelolaan APBN pada masa darurat tak hanya sekedar menerbitkan aturan khusus namun aturan tersebut harus dapat memenuhi prinsip-prinsip yang telah ada pada pengelolaan APBN pada umumnya namun diterapkan pada keadaan darurat. Prinsip bahwa APBN dipergunakan untuk kepentingan rakyat oleh karena itu pembahasan dengan DPR sangat penting dilakukan untuk menghasilkan *check and balances*. Dengan kata lain pengelolaan keuangan negara pada masa darurat harus tetap berpedoman pada hal-hal pokok yang diatur pada Undang-Undang yang mengatur keuangan negara, perbendaharaan negara dan pemeriksaan dan tanggungjawab keuangan negara namun tetap sesuai dengan konsep hukum darurat.

Pandemik Covid-19 adalah kondisi darurat global,¹ sehingga pengelolaan APBN pada keadaan darurat Covid-19 memerlukan perubahan arah kebijakan pemerintah dalam perencanaan anggaran. Dalam hal ini yang dilakukan tidak cukup hanya dengan melakukan pergeseran anggaran dan membuat pengeluaran yang belum tersedia anggarannya sebagaimana disebutkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tetapi diperlukan mekanisme pengelolaan APBN dalam keadaan darurat secara rinci mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban. Diperlukan aturan darurat dalam Pengelolaan APBN pada kondisi darurat. Pengelolaan APBN pada kondisi darurat memerlukan pengaturan secara khusus dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban.²

Perppu Nomor 1 Tahun 2020 merupakan hak prerogatif Presiden dan merupakan penerapan diskresi,³ namun secara isi dari Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dalam hal pengelolaan APBN hanya mengatur tahapan pelaksanaan yaitu

¹ Richard Danzig, *Countering Covid-19 in 2021 and Beyond : More Cooperation is Required Between The Governments of China and The USA*, China CDC Weekly, Vol. 3, No.7, hlm. 138.

² Persoalam kenegaraan termasuk dalam pengelolaan APBN sebagaimana dinyatakan Jimly Asshiddiqie bahwa hukum kenegaraan dalam kondisi darurat itu penting karena berkaitan dengan hak-hak asasi manusia yang bisa tak terpenuhi ketika dalam kondisi darurat. Hak asasi tentu tetap harus diupayakan untuk terpenuhi dalam kondisi darurat misalnya dalam kondisi darurat kesehatan adalah dengan merumuskan suatu APBN yang bisa menyediakan anggaran yang cukup di bidang kesehatan, pangan, dan lingkungan.

³ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur bahwa diskresi adalah Pejabat Negara dapat menetapkan keputusan dan/atau tindakan untuk menyelesaikan persoalan nyata yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan persyaratan apabila peraturan yang berlaku memberikan pilihan, tidak ada pengaturan, tidak memiliki pengaturan yang lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya kondisi stagnan dalam pemerintahan. Diskresi ini merupakan hak prerogatif pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan.

dengan pergeseran anggaran dan mengeluarkan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya untuk kemudian dipertanggungjawabkan di akhir kepada DPR. Namun Perppu belum memasukkan perencanaan dan pembahasan dalam proses pengelolaan anggaran darurat tersebut. Sedangkan perencanaan dan pembahasan tersebut merupakan tahap penting untuk menentukan hal-hal apa saja yang bisa diatur dalam APBN darurat sehingga aparat pemerintah tidak ragu dalam mengimplementasikan aturan darurat.⁴Keuangan negara sangat memiliki keterkaitan dengan rakyat dimana pengelolaan anggaran dilaksanakan dengan terbuka dan untuk dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat sehingga tahap pembahasan dengan DPR merupakan hal yang tidak bisa dilewatkan.⁵ Hal penting lain adalah harus dapat dibedakan aturan pengelolaan APBN dalam keadaan normal dan darurat namun secara prinsip semua tahap harus ada meskipun pada keadaan darurat harus diatur cara-cara khusus pengelolaan APBN pada keadaan darurat.

Pengaturan pengelolaan APBN mulai dari perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, penatausahaan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban merupakan satu kesatuan utuh. Sehingga apabila pertanggungjawaban dilakukan dalam kondisi darurat maka perencanaan hingga pemeriksaan dilakukan dengan aturan pada kondisi darurat. Perbandingan antara aturan pengelolaan APBN darurat pada Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Perppu Corona untuk kemudian diperbandingkan dengan konsep yang sedang disusun dalam penelitian ini.

⁴ Pada *channel Youtube* Sekretariat Presiden tanggal 18 Juni 2020 Presiden Joko Widodo menyelenggarakan Sidang Kabinet di Istana Negara. Pada sidang kabinet tersebut Presiden Joko Widodo kecewa dengan kinerja Kabinet. Presiden memfokuskan pembicaraan pada permasalahan anggaran yang masih minim penyerapan. Dari realisasi tersebut hal yang membuat permasalahan adalah realisasi anggaran kesehatan yang paling rendah. Sementara berdasarkan data masyarakat yang positif Covid semakin meningkat. Itupun tidak semua kota di Indonesia merupakan wilayah yang beresiko tinggi. Sekretariat Presiden, Arahan Tegas Presiden Jokowi pada Sidang Kabinet Paripurna, Istana Negara, 18 Juni 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=SfKQFn4GGE0>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2020.

Gambar 1 Perbandingan Pengaturan Pengelolaan APBN⁶

	Undang-Undang No. 17 Tahun 2003	Perppu No. 1 Tahun 2020	Konsep Baru dari Penelitian ini ⁷
Tahapan dari pengelolaan APBN	Pasal 27 ayat (3) telah diatur bahwa dapat dilakukan perubahan APBN mengikuti kondisi dan/atau berubahnya keadaan dengan dibahas bersama antara Legislatif dan Eksekutif apabila terjadi perkembangan ekonomi dalam skup yang luas yang berbeda dengan perkiraan dalam APBN, ada pengaturan fiskal yang berubah, ada keadaan dimana hal tersebut mengakibatkan harus dilakukan perpindahan anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenisbelanja. Pada ayat (4) dinyatakan bahwa Pemerintah dapat mengeluarkan biaya terhadap kegiatan yang belum tersedia anggarannya yang akan disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran dan/atau diusulkan dalam rancangan perubahan APBN.	Pada tahap perubahan arah APBN dan perubahan anggaran hanya ditetapkan pertama kali oleh Presiden dengan Perppu untuk kemudian dimintakan persetujuan DPR. Sehingga untuk tahap perencanaan tidak dibahas dengan BI, tahap pembahasan tidak dibahas bersama dengan DPR.	Pengelolaan APBN mulai dari perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, penatausahaan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban dalam kondisi darurat dilaksanakan sesuai mekanisme yang ada dengan cara dan waktu yang lebih cepat.

⁶ Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 (diolah).

⁷ Pembuat keputusan tidak akan memiliki kemampuan untuk memproses semua isu yang menjadi problem ketika terjadi keadaan darurat secara simultan, untuk itu tidak semua isu akan muncul dalam agenda dalam hal ini penelitian ini menyebutkan dokumen darurat untuk menunjuk anggaran apa saja yang bisa dijalankan dengan mekanisme darurat. Pada keadaan darurat karena akan ada satu atau dua isu utama yang bisa dijadikan fokus pembahasan dengan adanya indikator dan feedback dari masyarakat.

	Tahapan pengelolaan APBN yang ada pada pengelolaan darurat pada Undang-Undang No. 17 hanya di tahapan pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban.		
Kekuasaan yang memutuskan	Presiden dan DPR. Namun untuk pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dilaporkan pada Laporan Realisasi Anggaran atau diusulkan pada Perubahan APBN.	Presiden	Presiden dan DPR
Pertanggungjawaban	Untuk Perubahan APBN karena dibahas bersama oleh Presiden dan DPR pertanggungjawabannya dilakukan dengan dasar APBN Perubahan, Sedangkan untuk pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dilaporkan pada Laporan Realisasi Anggaran atau diusulkan pada Perubahan APBN.	1. Menetapkan kebijakan keuangan negara meliputi kebijakan pendapatan negara, belanja negara, dan kebijakan pembiayaan. 2. Pemerintah berwenang untuk menetapkan batas defisit anggaran, melakukan penyesuaian besaran belanja wajib, melakukan pergeseran anggaran, melakukan pengeluaran yang belum ada anggarannya, 3. Pemerintah berwenang menggunakan anggaran dari surplus, dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan, dana yang dikuasai negara dengan kriteria tertentu, dana yang dikelola BLU, dana yang berasal dari	Pengelolaan APBN darurat tetap mengikuti proses seperti keadaan normal dari perencanaan hingga pertanggungjawaban, namun dilaksanakan dengan lebih cepat untuk anggaran yang diputuskan sebagai anggaran darurat.

		<p>pengurangan penyertaan modal negara pada BUMN.</p> <p>Untuk perubahan arah pengelolaan APBN ditetapkan pertama oleh Presiden. Untuk Perubahan APBN karena dibahas bersama oleh Presiden dan DPR pertanggungjawabannya dilakukan dengan dasar APBN Perubahan, Sedangkan untuk pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dilaporkan pada Laporan Realisasi Anggaran atau diusulkan pada Perubahan APBN.</p>	
Kesatuan aturan dengan tiga paket undang-undang Keuangan Negara	Ada	Karena merupakan Perppu maka merupakan aturan yang terpisah dari tiga paket Undang-Undang Keuangan Negara	Karena konsepnya adalah merubah tiga paket Undang-Undang Keuangan Negara akan ada kesatuan dengan tiga paket Undang-Undang tersebut.
Kesiapan aparat pemerintah	Siap, karena sudah ada aturan pelaksanaannya	Kurang siap, karena aturan detail mengenai pengelolaan APBN tidak ada	Siap, karena akan diatur pada Undang-Undang.
Pengaturan detail	Ada dalam PMK	Tidak ada	Ada

Analisis lebih lanjut diteliti sebagai berikut:

- 1) Keadaan pandemic Covid-19 adalah kondisi darurat global,⁸ sehingga pengelolaan APBN pada keadaan darurat Covid-19 memerlukan perubahan arah kebijakan pemerintah dalam perencanaan anggaran. Dalam hal ini yang dilakukan tidak cukup hanya dengan melakukan pergeseran anggaran dan membuat pengeluaran yang belum tersedia anggarannya sebagaimana disebutkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tetapi diperlukan mekanisme pengelolaan APBN dalam keadaan darurat secara rinci mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban karena aturan darurat pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 hanya perubahan yang sifatnya tidak global serta tidak ada aturan rinci pengelolaan APBN pada masa darurat. Apabila digunakan tata cara sebagaimana diatur pada Perppu Nomor 1 Tahun 2020, perencanaan dan pembahasan dengan DPR di awal proses tidak ada, padahal tahap itu adalah hal penting dalam kondisi darurat untuk menentukan hal inti dan utama dalam menetapkan asumsi APBN bersama Bank Indonesia untuk kemudian dibahas bersama dengan DPR.⁹ Tahap tersebut harus tetap ada namun dengan waktu dan tata cara yang lebih cepat agar jelas apa saja yang disebut anggaran darurat, apa saja yang perlu difokuskan dalam menghadapi situasi darurat yang terjadi.¹⁰ Hal tersebut akan memudahkan dalam tahap pelaksanaan, penatausahaan, dan pemeriksaan karena kriteria untuk disebut anggaran darurat yang mekanismenya berbeda dan bisa diikuti dengan mudah.
- 2) Bahwa diperlukan aturan darurat dalam Pengelolaan APBN pada kondisi darurat. Pengelolaan APBN pada kondisi darurat memerlukan pengaturan secara khusus dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban. Perhatian khususnya pada aturan detil yang mudah diikuti oleh aparat pemerintahan. Pada Undang-Undang Keuangan Negara belum ada ketentuan pengaturan secara detil mengenai pengelolaan APBN dalam kondisi darurat mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban sehingga tidak mudah diikuti oleh aparat pemerintah. Pada Perppu Nomor

⁸ Richard Danzig, *Countering Covid-19 in 2021 and Beyond : More Cooperation is Required Between The Governments of China and The USA*, China CDC Weekly, Vol. 3, No.7, hlm. 138.

⁹ Achmad Fauzan Sirat, *Telaah atas Kewenangan Kementerian Kewenangan (C.Q Dirjen Anggaran) Dalam Menilai Kelayakan Proposal Anggaran Kementerian/Lembaga*, Jurnal Sistem Penganggaran Sektor Publik, Vol 2, Tahun 2017, hlm. 1.

Konsep *check and balances* merupakan instrumen yang harus ada dalam interaksi antara lembaga. Sebab pada dasarnya kekuasaan itu membuat orang cenderung ke arah penyalahgunaan wewenang. Sebagaimana kata-kata bijak dari Lord Acton yang dikenal dalam dunia hukum bahwa *absolutely power tends to corrupt but absolute power corrupt absolutely*.

¹⁰ *Public budgeting is eclectic. It is multidimensional*. Albert Hyde menyatakan bahwa dalam format anggaran yang bervolume dan kompleks, anggaran secara simultan merekam kebijakan, prioritas kebijakan dan tujuan dari anggaran, menggambarkan total usaha pelayanan dari pemerintah dan mengukur daya kerja dan efektifitas kerja. Aman Khan, W.Bartley Hildreth, ed, *Budget Theory in The Public Sector*, (London: Quorum Books, 2002), hlm. x

- 1 Tahun 2020 tidak ada aturan detil mengenai pengelolaan APBN pada masa darurat. Sehingga kedua aturan tersebut sulit untuk dilaksanakan dengan baik dalam kondisi darurat. Misalnya dalam keadaan pandemic Covid-19 maka anggaran utamanya fokus pada anggaran kesehatan dan jaring pengaman sosial.¹¹ Hanya di dua anggaran itu saja hendaknya yang jadi fokus anggaran darurat dan dimasukkan dalam dokumen darurat dengan mekanisme pengelolaan mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban. Tidak perlu semua dijadikan anggaran darurat.
- 3) Perppu Nomor 1 Tahun 2020 merupakan hak prerogatif Presiden dan merupakan penerapan diskresi,¹² namun secara isi dari Perppu Nomor 1 Tahun 2020 dalam hal pengelolaan APBN hanya mengatur tahapan pelaksanaan yaitu dengan pergeseran anggaran dan mengeluarkan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya untuk kemudian dipertanggungjawabkan di akhir kepada DPR. Namun Perppu belum memasukkan perencanaan dan pembahasan dalam proses pengelolaan anggaran darurat tersebut. Sedangkan perencanaan dan pembahasan tersebut merupakan tahap penting untuk menentukan hal-hal apa saja dan asumsi untuk menentukan kapasitas fiskal pemerintah dengan memahaminya bersama dengan Bank Indonesia.¹³ Pada tahap pembahasan dengan DPR akan dibahas anggaran apa saja yang merupakan anggaran yang difokuskan pada kondisi darurat dan akan diatur terpisah dari anggaran lainnya berupa dokumen darurat meskipun anggaran darurat tersebut masih merupakan kesatuan dengan APBN secara keseluruhan.¹⁴

¹¹ V.O.Key menggambarkan penganggaran adalah proses untuk memutuskan alokasi lebih ke aktivitas a dan aktivitas b. Dengan kata lain penganggaran sector public adalah refleksi dari prioritas dan kendala. Baumgartner and Jones memunculkan konsep “Punctuated Equilibria” yang memadukan tambahan dan perubahan anggaran yang besar. Meagan M. Jordan, *Punctuated Equilibrium: An Agenda Based Theory of Budgeting*, *Budget Theory in The Public Sector*, (London: Quorum Books, 2002), hal 11.

¹² Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diatur bahwa diskresi adalah Pejabat Pemerintahan dapat menetapkan keputusan dan/atau tindakan untuk menyelesaikan persoalan nyata yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan persyaratan jika peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak memberikan pengaturan, tidak memiliki pengaturan yang lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya kondisi stagnan dalam pemerintahan. Diskresi ini merupakan hak yang dimiliki pejabat pemerintahan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan.

¹³ Teori penambahan anggaran tidak mempersiapkan organisasi untuk potensi keputusan besar penganggaran. Bagaimanapun keputusan untuk penambahan anggaran tidak sederhana hanya berkaitan dengan anggaran namun juga berkaitan dengan kebijakan. Kebijakan adalah prioritas dan sangat berkaitan dengan keputusan penganggaran. Meagan M. Jordan, *Punctuated Equilibrium: An Agenda Based Theory of Budgeting*, *Budget Theory in The Public Sector*, (London: Quorum Books, 2002), hlm. 205.

¹⁴ Kingdon (1984) mendiskusikan mekanisme yang digunakan untuk membawa problem pada pembuat keputusan. Mekanisme pertama adalah *indicator*, indikator digunakan untuk melihat besarnya masalah dan mengelola perubahan pada masalah, misalnya jumlah kematian orang pada pandemic Covid-19. Mekanisme kedua adalah fokus untuk merubah persepsi yang telah ada sebelumnya, misalnya fokus pada pandemic Covid-19 yang membawa konsentrasi anggaran pada anggaran kesehatan. Mekanisme ketiga adalah mekanisme *feedback*,

Dokumen darurat tersebut menjadi dasar anggaran apa saja yang dalam pelaksanaannya melewati mekanisme darurat sehingga aparat pemerintah tidak ragu dalam mengimplementasikan aturan darurat. Dalam Undang-Undang Keuangan Negara aturan mengenai keadaan darurat hanya memasukkan tahap pelaksanaan, penatausahaan dan pertanggungjawaban sehingga tidak cukup untuk mengakomodir aturan pengelolaan APBN pada keadaan darurat.

- 4) Keuangan negara sangat memiliki keterkaitan dengan rakyat dimana pengelolaan anggaran dilaksanakan dengan transparan dan untuk dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat ¹⁵sehingga tahap pembahasan dengan DPR merupakan hal yang tidak bisa dilewatkan. Pada Undang-Undang Keuangan Negara Pasal 27 merupakan mekanisme perubahan APBN yang memerlukan persetujuan DPR, namun pada Pasal 28 merupakan mekanisme untuk melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Pada Pasal 28 tersebut diatur mekanisme bahwa pertanggungjawaban di akhir pada Laporan Realisasi Anggaran atau pada perubahan APBN. Namun tidak ada kepastian anggaran dikeluarkan dan kebutuhan darurat yang menjadi fokus pengelolaan APBN dalam keadaan darurat yang seharusnya dibahas bersama dengan DPR. Perppu Nomor 1 Tahun 2020 juga menggunakan mekanisme yang sama dengan Undang-Undang Keuangan Negara.
- 5) Bahwa harus dapat dibedakan aturan pengelolaan APBN dalam keadaan normal dan darurat namun secara prinsip semua tahap harus dijalankan dalam pengelolaan APBN pada kondisi darurat. Pada keadaan darurat harus diatur cara-cara khusus pengelolaan APBN pada keadaan darurat. Apabila hanya sebagian tahapan saja yang diatur sedangkan tahap lainnya tidak maka tidak tercipta suatu alur utuh sejak perencanaan hingga pertanggungjawaban, sehingga kriteria yang mengatur pun sulit untuk disamakan. Hal tersebut tentu menimbulkan kerancuan.
- 6) Bahwa dengan adanya pengaturan pengelolaan APBN mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban maka aparat pemerintah tidak ragu untuk melakukan belanja karena ada aturan hukum dan kewenangan yang jelas dalam setiap proses.

mekanisme ini akan merespon kondisi yang ada. Formal feedback akan menerapkan monitoring dan evaluasi, sedangkan informal feedback melingkupi complain dari masyarakat. Meagan M. Jordan, *Punctuated Equilibrium: An Agenda Based Theory of Budgeting, Budget Theory in The Public Sector*, (London: Quorum Books, 2002), hlm. 206.

¹⁵ Mekanisme yang diperlukan adalah mekanisme *feedback*, untuk itu ketika pembahasan dengan DPR merupakan tahap penting agar anggaran yang dihasilkan adalah anggaran yang mewakili rakyat.

Penambahan Pengaturan Pengelolaan APBN Keadaan Darurat Pada Paket Undang-Undang tentang Keuangan Negara

Penjabaran pembahasan pada bagian sebelumnya telah didapatkan bahwa untuk mendapatkan pengelolaan APBN darurat secara rinci mulai perencanaan, pembahasan, pelaksanaan, penatausahaan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban untuk dapat menghasilkan realisasi APBN secara cepat, akuntabel dan efektif maka diperlukan aturan pengelolaan APBN darurat agar jelas aturan-aturan tersebut disepakati oleh Pemerintah dan DPR sehingga mencerminkan prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances*.¹⁶ Selain itu aturan rinci akan memudahkan aparat sipil negara untuk melaksanakan proses pengelolaan APBN darurat. Diperlukan juga tata cara dan pelatihan hingga hal teknis, karena anggaran adalah realisasi, anggaran bisa dipergunakan setelah melewati proses yang *rigid*. Selain itu diperlukan aturan lengkap mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban agar ada kesamaan mekanisme dan pengaturan dalam pelaksanaannya.¹⁷

Penambahan aturan darurat dengan menggabungkan dengan tiga paket Undang-Undang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sebab dengan menggabungkan artinya dalam keadaan normal dan keadaan darurat azas, tujuan dan prinsip-prinsip dari tiga paket Undang-Undang tetap berlaku untuk dua kondisi tersebut. Sehingga menjadi hal yang mustahil apabila dikatakan pada kondisi darurat tidak bisa disebut sebagai kerugian negara setiap kegiatan yang dilakukan aparat.¹⁸ Harus ada ukurannya, dan

¹⁶ Konsep *check and balances* merupakan instrumen yang harus ada dalam interaksi antara lembaga. Sebab pada dasarnya kekuasaan itu membuat orang cenderung ke arah penyalahgunaan wewenang.

¹⁷ Kingdon (1984) mendiskusikan mekanisme yang digunakan untuk membawa problem pada membuat keputusan. Mekanisme pertama adalah *indicator*, indikator digunakan untuk melihat besarnya masalah dan mengelola perubahan pada masalah, misalnya jumlah kematian orang pada pandemic Covid-19. Mekanisme kedua adalah fokus untuk merubah persepsi yang telah ada sebelumnya, misalnya fokus pada pandemic Covid-19 yang membawa konsentrasi anggaran pada anggaran kesehatan. Mekanisme ketiga adalah mekanisme *feedback*, mekanisme ini akan merespon kondisi yang ada. Formal feedback akan menerapkan monitoring dan evaluasi, sedangkan informal feedback melingkupi complain dari masyarakat. Meagan M. Jordan, *Punctuated Equilibrium: An Agenda Based Theory of Budgeting, Budget Theory in The Public Sector*, (London: Quorum Books, 2002), hlm 206.

¹⁸ Sementara pada Pasal 27 ayat (1) s.d (3) Undang-Undang tentang penetapan Perppu tersebut menyatakan:

(1) Anggaran yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara, (2) Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika

ukurannya itu dituangkan dalam sebuah peraturan yang sama. Perubahan itu harus satu paket supaya antara perencanaan, pembahasan, pelaksanaan dan penatausahaan serta pemeriksaan dan pertanggungjawaban bisa senafas dan fokus kedaruratannya akan sama. Sehingga akan tercipta suatu aturan yang memberikan jaminan bagi aparatur sipil negara dalam melakukan belanja untuk digunakan dalam keadaan darurat. Dengan demikian prinsip bahwa APBN dipergunakan untuk kepentingan rakyat dengan tetap mengakomodir pembahasan dengan DPR pada tahap awal dimana hal ini sangat penting dilakukan untuk menghasilkan *check and balances* dalam penyelenggaraan negara.

Daftar Pustaka

Peraturan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Keuangan Negara*. UU Nomor 17 Tahun 2003. LN Nomor 47, TLN Nomor 4287.
- Indonesia. *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004*. LN.Nomor 5, TLN Nomor 4655.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. UU No. 15 Tahun 2004.
- Indonesia, Perppu Nomor 1 Tahun 2020, LN No. 87, TLN Nomor 6485 sebagaimana telah ditetapkan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang, UU Nomor 2 Tahun 2020, LN No. 87, TLN Nomor 6485.

Buku

- Arifin P.Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum (Teori, Praktik, dan Kritik)*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- Direktorat Penyusunan APBN. *Pokok-Pokok Siklus APBN Di Indonesia : Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal Sebagai Langkah Awal*. Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Anggaran, Kementerian Keuangan, 2014

dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁽³⁾ Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.

Simatupang, Dian Puji. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005.

Tesis

Puteri Anggun A, *Konsep Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada Keadaan Darurat*, (Jakarta: Tesis pada Magister Hukum Fakultas Hukum UI: 2021)

Artikel

Agustino, Leo. Analisis Kebijakan Penanganan Wabah Covid-19: Pengalaman Indonesia, *Jurnal Borneo Administrator*, Vol.16, Nomor 2.

Arsil, Fitra. Menggagas Pembatasan Pembentukan dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan dan Penggunaan Perppu di Negara-Negara Presidensial, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vo. 48, Nomor 1.2018.

Bonotti, Matteo, Steven T. Zech, *Recovering Civility During Covid-19*, The Palgrave Macmillan, <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>, <https://doi.org/10.1007/978-981-33-6706-7>.

Cornell, Anna Jonsson and Janne Salminen. *Emergency Laws in Comparative Constitutional Law –The Case of Sweden and Finland*. German Law Journal. Vol. 19, Nomor 2.

Danzig, Richard. *Countering Covid-19 in 2021 and Beyond : More Cooperation is Required Between The Governments of China and The USA*. *CCDC Weekly*, Vol. 3, No.7.

Ferri, Delia. The Role of EU State Aid Law as a “Risk Management Tool” in the COVID-19 Crisis, *European Journal of Risk Management*, Vol. 0:0.2020.

Illahi, Beni Kurnia, et.al. *Prinsip dan Dinamika Hukum Keuangan Negara Darurat Dalam Penanggulangan Pandemi Covid-19*. *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 10, No.1, April 2021.

Khan, Aman, *W.Bartley Hildreth. Budget Theory In The Public Sector: Preface*. USA, Quorum Books:2002.

Marvin, Renius Albert, Anna Erliyana. *Polemik Jangka Waktu Pengajuan Gugatan Ke Pengadilan Tata Usaha Negara*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 49, Nomor 4. 2019.

Nelson, Christopher, et.al. *Assesing Public Health Emergency Preparedness: Concept, Tools, and Challenges*. *Annual Review of Public Health*, 2007.

Internet

Yuli Indrawati, *Memaknai Penyimpangan Kebijakan dan Kegiatan Pelaksanaan Undang-Undang APBN*, dapat diakses pada <https://independensi.com/2020/05/05/memaknai-penyimpangan-kebijakan-kegiatan-pelaksanaan-uu-apbn/>, diakses pada 19 Mei 2021.

<https://covid19.go.id/peta-sebaran>, diakses pada 6 Agustus 2021.

HUBUNGAN HUKUM ANAK DILAHIRKAN IBU TIRI SEBAGAI IBU PENGGANTI MENURUT HUKUM ISLAM

Neng Djubaedah

Abstrak

Kedudukan Anak yang dilahirkan Ibu pemilik rahim yang bukan pemilik ovum dan ibu pemilik ovum, belum terdapat kesepakatan, termasuk dengan ibu tiri pemilik rahim sebagai ibu pengganti. Pasal 127 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan PP No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi menentukan syarat bagi orang yang melakukan reproduksi dengan bantuan harus sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta tidak bertentangan dengan norma agama. Teori hukum yang digunakan *maqashid syari'ah* dan *sadd adz-dzari'ah*. Embryo yang berasal dari sperma laki-laki dan ovum perempuan yang terikat dalam perkawinan yang sah, ditanamkan dalam rahim isteri lain yang sah dari laki-laki pemilik sperma yang sama, memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik ovum dan laki-laki pemilik sperma, dan memiliki hubungan sesusuan dengan ibu tiri sebagai ibu pengganti.

Kata Kunci: hubungan hukum, anak, ibu tiri.

Abstract

*The position of the child born to the mother who owns the womb who is not the owner of the ovum and the mother who owns the ovum, there is no agreement yet, including with the stepmother who owns the womb as a surrogate mother. Article 127 of Law no. 36 of 2009 concerning Health and PP No. 61 of 2014 concerning Reproductive Health stipulates that conditions for people who reproduce with assistance must be in accordance with the development of science and technology and do not conflict with religious norms. The legal theory used is *maqashid shari'ah* and *sadd adz-dzari'ah*. Embryos derived from male sperm and female ovum bound in a legal marriage, implanted in the womb of another legal wife of a male owner of the same sperm, have a kinship relationship with the mother who owns the ovum and the male owner of the sperm, and has breastfeeding relationship with stepmother as surrogate mother.*

Keywords: legal relationship, children, stepmother.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia ditentukan reproduksi dengan bantuan atau kehamilan di luar cara alamiah hanya dapat dilakukan oleh suami isteri yang terikat perkawinan sah dan ditanamkan dalam rahim isteri pemilik ovum (UU No. 36 Tahun 2009, Pasal 127). Praktik *surrogate mother* sangat mungkin terjadi, karena tidak adanya hukuman bagi orang yang melanggar ketentuan tersebut. Penelitian ini diutamakan bagi anak dilahirkan ibu tiri (isteri sah dari laki-laki pemilik sperma) sebagai ibu pengganti, yang ovumnya berasal dari isteri sah lainnya, dan lahir sebelum UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan).

Tulisan tentang kedudukan Anak yang dilahirkan Ibu Pengganti (ALIP) telah banyak dilakukan, akan tetapi, hubungan hukum antara ALIP dengan ibu pengganti (*surrogate mother*) bukan pemilik ovum dan ibu pemilik ovum belum terdapat kesepakatan, termasuk dengan ibu tiri sebagai ibu pengganti. Menurut Yusuf Al-Qardhawi, pada tahun 1986 Komisi Fikih Rabithah Alam Islami pernah memutuskan membolehkan salah seorang dari

isteri mendonasikan ovumnya untuk isteri yang lain, karena ayahnya adalah suami mereka. Atas tanggapan Mustafa Al-Zarqa, bahwa, keputusan itu mengabaikan masalah penting, hubungan nasab anak dengan ibu, apakah dengan ibu pemilik ovum atau ibu tiri, maka keputusan itu diubah.¹

Ada yang berpendapat ALIP memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik ovum, Yusuf Al-Qardhawi berkecenderungan terhadap pendapat tersebut,² ada pula yang berpendapat ALIP memiliki hubungan nasab dengan ibu pengganti,³ baik sperma dan ovum itu berasal dari laki-laki dan perempuan sebagai suami isteri yang sah, maupun berasal dari laki-laki dan perempuan yang tidak terikat perkawinan.⁴ Pendapat kedua merupakan keputusan Komisi B Majelis Ulama Indonesia, Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia Kedua Tentang Masail Asasiyah Wathaniyah, mengenai "Transfer Embrio ke Rahim Titipan" 26 Mei 2006, namun hubungan ALIP dengan ibu pemilik sperma belum ditentukan.⁵

Di Indonesia dalam UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) Pasal 127 dan PP No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi (PP Kesehatan Reproduksi) Pasal 40 ditentukan reproduksi dengan bantuan atau kehamilan di luar cara alamiah hanya boleh dilakukan oleh pasangan suami isteri yang sah, dan ditanamkan dalam rahim isteri pemilik ovum. Hubungan hukum antara ALIP dengan ibu pemilik ovum sebagai isteri yang sah dari laki-laki pemilik sperma sebagai suami sah ibunya, tentu ALIP sebagai anak sah sesuai Pasal 42 UU Perkawinan dan Pasal 99 Kompilasi Hukum Islam (KHI).

Pelanggaran terhadap Pasal 127 UU Kesehatan tidak ditentukan. Apabila ada yang melanggar syarat-syarat reproduksi dengan bantuan, tidak ada hukuman apapun. Dengan demikian sangat mungkin terjadi kehamilan di luar cara alamiah ditanamkan ke dalam rahim perempuan bukan pemilik ovum, termasuk ibu tiri dari ALIP.

B. Permasalahan

Bagaimana kedudukan Anak Dilahirkan Ibu Tiri sebagai Ibu Pengganti (ALIP) dengan Ibu Pemilik Ovum dan Ibu Tiri Pemilik Rahim menurut Hukum Islam?

C. Teori Hukum

Tujuan perkawinan merupakan salah satu tujuan hukum Islam (*maqashid syari'ah*) yaitu untuk memelihara keturunan, di samping

¹ Yusuf Al-Qardhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer*, Jilid 4 (Jakarta: Penerbit Al-Kautsar, 2009), hlm. 633-637.

² Yusuf Al-Qardhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer*, Jilid 3 (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), hlm. 659-660.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Majelis Ulama Indonesia, 2010), hlm. 559-560.

memelihara agama, jiwa, akal, harta, dan kehormatan. *Sad adz-Dzariah* (menutup perantara/wasilah)⁶ diunakan untuk mencegah (menutup) kesulitan dalam memperoleh keturunan sah melalui program reproduksi dengan bantuan, dengan berpegang teguh kepada hukum yang pasti (*qath'i*), seperti larangan zina, yang dapat diterapkan kepada perbuatan yang dikategorikan sebagai zina, seperti penanaman embrio berasal dari sperma laki-laki bukan suami yang sah.

D. Tujuan Penulisan

Perkawinan menurut Pasal 1 UU Perkawinan adalah untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang sejalan dengan tujuan hukum Islam, yaitu untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, harta, dan kehormatan. Dalam memelihara dan mendapat keturunan yang dilahirkan dalam perkawinan yang sah pada kondisi tertentu, misal infertilitas, diperbolehkan ikhtiar dengan menerapkan ilmu pengetahuan, seperti melalui reproduksi dengan bantuan. Berdasarkan *Sad adz-Dzariah* diperbolehkan menggunakan metode reproduksi dengan bantuan untuk mengatasi masalah, agar memiliki keturunan yang sah. Proses ikhtiar, seperti menanamkan embrio berasal dari sperma suami dan ovum isteri yang sah harus sesuai dengan hukum Islam, yaitu ditanamkan ke dalam rahim ibu pemilik ovum, bukan ke dalam rahim ibu bukan pemilik ovum, baik ibu pemilik rahim itu isteri sah lainnya, atau perempuan bukan isteri sah dari laki-laki bersangkutan. Embrio ditanamkan ke dalam rahim bukan isteri sama dengan zina.⁷ Dampaknya menimbulkan kemudharatan atas status hukum anak.

Hasil penelitian ditujukan untuk kepastian hubungan hukum antara ALIP dengan ibu pemilik ovum dan ibu tiri sebagai ibu pengganti untuk menghilangkan kemudharatan didasarkan pada kaidah fiqih (i) *Adhdhararu yuzaalu* (kemudharatan itu harus dihilangkan), (ii) *adhdhararu laa yuzaalu bi-dhdhararu* (kemudharatan tidak boleh dihilangkan dengan kemudharatan lain), (iii) *yahmalu-dhdhararu al-Khaashi liajali-dhdharari al-'aam* (kemudharatan yang khusus boleh dilaksanakan demi menolak kemudharatan yang umum).⁸

E. Metode Penelitian

Data sekunder diperoleh dari bahan pustaka primer (Al-Qur'an, Hadis Rasulullah saw, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, PP No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Kompilasi Hukum Islam), bahan hukum sekunder yang

⁶ Muhammad Abu Zahrah, *Ushul Fikh* (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1999), hlm. 438-439.

⁷ Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, hlm. 559.

⁸ A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih, Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2011), hlm. 73-74.

diperoleh dari buku-buku dan artikel-artikel, serta bahan hukum tertier yang terdapat dalam Ensiklopedi. Data sekunder dianalisis dengan menggunakan teori hukum *maqashid syari'ah* dan *sadd adz-Dzari'ah*.

II. PEMBAHASAN

Pekawinan, menurut Pasal 1 UU Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan untuk membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Setiap pasangan suami isteri yang sah tentu mengharapkan dilahirkannya anak sebagai penerus sekaligus sebagai amanah Allah swt, tetapi tidak semua pasangan dapat memperolehnya.

Hal tersebut mungkin karena infertilitas isteri, atau karena ada halangan hamil karena faktor medis, karena risiko kehamilan dan persalinan yang mengancam keselamatan jiwa isteri, antara lain placenta accreta (kondisi plasenta yang terlalu menempel ke dinding rahim, sehingga sulit dilepas pasca melahirkan yang menyebabkan pendarahan), seperti pada Kim Kardashian.⁹ Menurut Human Fertilisation Embryology Authority (HFEA) Inggris, perempuan yang menjadi ibu pengganti harus benar-benar sehat jiwa dan fisik dari HIV-AIDs dan hepatitis. Biaya sewa rahim di Amerika Serikat dan Eropa sekitar Rp2,2 milyar dan Rp3,2 milyar.¹⁰ Karena itu, tidak menutup kemungkinan ada perempuan di Indonesia yang bersedia menjadi ibu pengganti bagi anak hasil reproduksi dengan bantuan.

Perempuan yang bersedia sebagai ibu pengganti dapat dilakukan oleh perempuan yang terikat perkawinan, janda, atau gadis. Di Indonesia tidak ada larangan kehamilan bagi perempuan yang tidak terikat perkawinan, baik janda atau gadis. Pasal 127 UU Kesehatan menentukan syarat reproduksi dengan bantuan, tetapi jika dilanggar tidak ditentukan hukumannya. Hukuman bagi janda atau gadis yang hamil luar nikah biasanya sanksi masyarakat setempat berupa celaan atau pengucilan non-fisik (*reproach or non-physical exclusion of society*), karena melanggar nilai-nilai norma agama dan norma masyarakat setempat.

Majelis Ulama Indonesia menentukan hukum “Bayi Tabung/Inseminasi Buatan” dalam Fatwa MUI tahun 1979, 13 Juni 1979:

1. Bayi tabung dengan sperma dan ovum dari pasangan suami isteri yang sah hukumnya mubah (boleh) sebab hal ini termasuk ikhtiar berdasarkan kaidah-kaidah agama.
2. Bayi tabung dari pasangan suami isteri dengan titipan isteri yang lain (misalnya dari isteri kedua dititipkan kepada isteri pertama) hukumnya haram berdasarkan kaidah *Sad az-Zariah*, sebab hal ini akan menimbulkan masalah yang rumit dalam kaitannya dengan masalah warisan (khususnya

⁹ <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-4582089/mengenal-ibu-pengganti-yang-melahirkan-anak-ke-4-kim-kardashian>

¹⁰ *Ibid.*

antara anak yang dilahirkan dengan ibu yang mempunyai ovum dan ibu yang mengandung kemudian melahirkannya, dan sebaliknya).

3. Bayi tabung yang sperma dan ovumnya diambil dari selain pasangan suami isteri yang sah, hukumnya haram, karena itu statusnya sama dengan hubungan kelamin antar lawan jenis di luar pernikahan yang sah (zina), dan berdasarkan kaidah *Sad az-Zariah*, yaitu untuk menghindarkan terjadinya perbuatan zina sesungguhnya.¹¹

Berdasarkan Fatwa MUI, suami isteri yang sah diperbolehkan melakukan ikhtiar meneruskan keturunan melalui program bayi tabung yang ditanamkan ke dalam rahim isteri pemilik ovum. Sedangkan embrio hasil bayi tabung yang ditanamkan dalam isteri lain, bukan pemilik ovum, dilarang berdasarkan *sad-adz-dzari'ah*, karena dapat memunculkan kesulitan, khususnya di bidang kewarisan, terkait dengan hubungan ALIP dengan ibu pemilik ovum dan ibu tiri pemilik rahim.

Bayi tabung berasal dari sperma dan ovum bukan pasangan suami isteri yang sah, ditanamkan dalam rahim isteri adalah haram, berdasarkan *sad adz-dzari'ah* sama dengan zina. Menurut Lembaga Fikih Islam OKI, bayi tabung berasal dari sperma suami dan ovum milik perempuan bukan isteri, ditanamkan dalam rahim isteri, tidak mempunyai hubungan nasab dengan suami dari ibunya, tetapi memiliki hubungan nasab dengan perempuan pemilik ovum.¹²

Fatwa MUI tahun 1979 dipertegas Keputusan MUI No. 952/MUI/IX1990 Tentang Inseminasi Buatan/Bayi Tabung, 26 November 1990: "Inseminasi/Bayi Tabung dengan sperma dan ovum yang diambil dari pasangan suami isteri yang sah secara *muhtaram* (terhormat) "dibenarkan oleh Islam", selama mereka "dalam ikatan perkawinan yang sah"¹³ yang ditanamkan dalam rahim isteri pemilik ovum. Dalam Fatwa MUI tanggal 13 Juni 1979 dan Keputusan MUI tahun 1990 belum ditentukan hubungan hukum ALIP dengan ibu pemilik ovum maupun dengan ibu tiri pemilik rahim.

Keputusan Komisi B Majelis Ulama Indonesia, Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia Kedua Tentang Masail Aasasiyah Wathaniyah, mengenai "Transfer Embrio ke Rahim Titipan" pada 26 Mei 2006 memutuskan:

1. Transfer embrio hasil inseminasi buatan antara sperma suami dan ovum isteri yang ditempatkan pada Rahim Wanita Lain hukumnya Tidak Boleh (Haram).
2. Transfer embrio hasil inseminasi buatan antara sperma suami dan ovum isteri yang ditempatkan pada Rahim Isteri Lain hukumnya Tidak Boleh (Haram).

¹¹ Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, hlm. 559.

¹² Abdul Aziz Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 3 ((Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1996, h.. 731.

¹³ *Ibid*.

3. Transfer embrio hasil inseminasi buatan antara sperma suami dan ovum isteri yang ditempatkan pada Rahim Wanita Lain yang disebabkan suami dan/atau isteri tidak menghendaki kehamilan hukumnya Haram.
4. Status Anak yang dilahirkan dari hasil yang diharamkan pada point 1, 2, 3, adalah “anak dari ibu yang melahirkannya”.¹⁴

Dalam Keputusan MUI ditentukan anak berasal dari sperma dan ovum suami isteri yang sah, ditanamkan ke dalam rahim perempuan bukan pemilik ovum, atau ke dalam rahim isteri lain bukan pemilik ovum, atau ke dalam rahim perempuan lain dengan alasan suami dan/atau isteri tidak menghendaki kehamilan, anak memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik rahim (ibu pengganti). MUI belum memutuskan hubungan hukum ALIP dengan Ibu pemilik ovum.



MUI tidak mengemukakan dasar hukum yang digunakan untuk menentukan hubungan ALIP dengan ibu penggantinya. Sepertinya MUI menggunakan Q.s Al-Mujadalah ayat 2: “Ibu-ibu mereka hanyalah perempuan yang melahirkannya.”

Fatwa dan Keputusan MUI nampak sebagai rujukan UU Kesehatan Pasal 127 dan PP Kesehatan Reproduksi Pasal 40, Pasal 43. UU Kesehatan Pasal 40 ayat (1) menentukan “Upaya kehamilan di luar cara alamiah hanya dapat dilakukan oleh pasangan suami isteri yang sah dengan ketentuan: a. hasil pembuahan sperma dan ovum dari suami isteri yang bersangkutan ditanamkan dalam rahim isteri pemilik ovum;

Pelaksanaan Pasal 127 UU Kesehatan terdapat dalam PP Kesehatan Reproduksi, Pasal 40 yang menentukan pada ayat (1), Reproduksi dengan Bantuan atau Kehamilan di Luar Cara Alamiah hanya dapat dilakukan pada pasangan suami isteri yang terikat perkawinan yang sah dan mengalami ketidaksuburan atau infertilitas untuk memperoleh keturunan. Ayat (2)

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 772.

menentukan, Reproduksi dengan Bantuan atau Kehamilan di Luar Cara Alamiah dilaksanakan dengan menggunakan hasil pembuahan sperma dan ovum yang berasal dari suami istri yang bersangkutan dan ditanamkan dalam rahim istri dari mana ovum berasal. Dalam ayat (3) ditentukan, Reproduksi dengan Bantuan atau Kehamilan di Luar Cara Alamiah dilakukan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta tidak bertentangan dengan norma agama.

Pada Pasal 43 PP Kesehatan Reproduksi ayat (1) ditentukan, kelebihan embrio hasil pembuahan di luar tubuh manusia (ferilisasi invitro) yang tidak ditanamkan pada rahim harus disimpan sampai lahirnya bayi hasil Reproduksi dengan Bantuan atau Kehamilan di Luar Cara Alamiah. Ayat (2) menentukan, penyimpanan kelebihan embrio dapat diperpanjang setiap 1 (satu) tahun atas keinginan pasangan suami istri untuk kepentingan kehamilan berikutnya. Dalam ayat (3) ditentukan, kelebihan embrio dilarang ditanam pada: a. rahim ibu jika ayah embrio meninggal atau bercerai; atau b. rahim perempuan lain. Ayat (4) menentukan, dalam hal pasangan suami istri pemiliknya tidak memperpanjang masa simpan kelebihan embrio, fasilitas pelayanan kesehatan penyelenggara Reproduksi dengan Bantuan atau Kehamilan di Luar Cara Alamiah harus memusnahkan kelebihan embrio.

Asas agama dan asas ilmu pengetahuan yang tidak bertentangan dengan agama merupakan hal penting dalam memperoleh keturunan melalui reproduksi dengan bantuan.

A. Analisis berdasarkan Teori *Maqashid Syari'ah* dan Teori *Sadd Adz-Dzari'ah*

Tujuan hukum Islam (*maqashid syari'ah*) untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, harta, dan kehormatan. Pemeliharaan keturunan dan kehormatan dilakukan melalui perkawinan yang sah untuk mencapai bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, agar merasa tenteram (*sakinah*) rasa kasih dan sayang (*mawaddah* dan *rahmah*),¹⁵ kemudian dilahirkanlah keturunan.¹⁶ Apabila suami isteri tidak dapat memperoleh keturunan dengan cara alamiah, diperbolehkan ikhtiar melalui reproduksi dengan bantuan.

Upaya kehamilan di luar cara alamiah hanya dapat dilakukan oleh pasangan suami istri yang sah dan hasil pembuahan sperma dan ovum mereka, ditanamkan dalam rahim istri pemilik ovum.

UU Kesehatan dan PP Kesehatan Reproduksi tidak menentukan larangan dan hukuman bagi orang yang melanggar ketentuan-ketentuan reproduksi dengan bantuan. Apabila syarat upaya kehamilan di luar cara alamiah dilanggar, tidak mengakibatkan hukuman apapun. Jadi, kesadaran

¹⁵ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 7 (Semarang: CV. Wicaksana, 1993), hlm. 549. Pasal 1 UU Perkawinan, Pasal 3 KHI.

¹⁶ Q.S. An-Nisa ayat 1, Pasal 42 UU Perkawinan, Pasal 99 KHI.

hukum larangan reproduksi dengan bantuan tergantung kepada kesadaran menjalankan agama bagi masing-masing pemeluknya.

Menurut Yusuf Al-Qardhawi, ikhtiar suami dan isteri atau salah seorang dari keduanya dianjurkan untuk memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan, untuk membantu mereka dalam mewujudkan melanjutkan keturunan. Syaratnya sperma harus milik suami dan ovum milik isteri, serta tidak ada pihak ketiga di antara mereka.¹⁷ Yang dimaksud pihak ketiga adalah pihak selain suami isteri bersangkutan, antara lain laki-laki pemilik sperma bukan suami dari isteri pemilik ovum, atau perempuan pemilik rahim bukan pemilik ovum dan bukan isteri laki-laki pemilik sperma, atau rahim isteri sah lainnya dari laki-laki pemilik sperma (poligami), bukan isteri pemilik ovum.

Jika sperma berasal dari laki-laki lain, baik diketahui maupun tidak, hukumnya *haram*. Ovum berasal dari perempuan lain (bukan isteri), atau berasal dari ovum isteri, tetapi rahimnya milik perempuan lain, atau ditanamkan ke dalam rahim isteri lain yang sah, hukumnya *haram*. Keharaman itu karena cara memiliki anak dengan cara menanamkan embrio ke dalam rahim isteri lain, dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai ibu dari bayi tersebut, apakah perempuan pemilik ovum yang membawa karakteristik keturunan, atau perempuan yang mengandung hingga ia melahirkan, padahal ia hamil bukan atas kehendaknya sendiri.¹⁸

Yusuf Al-Qardhawi mengemukakan, kedudukan anak yang dilahirkan dari isteri bukan pemilik ovum, sedangkan embrionya berasal dari diri suami bersangkutan dengan isteri lainnya, para fuqaha berbeda pendapat:

1. Ibu Anak yang dilahirkan Ibu Pengganti adalah Ibu Pemilik Ovum.
2. Ibu Anak tersebut adalah Ibu Pemilik Rahim yang melahirkannya, berdasarkan Q.S. Al Mujadalah ayat 2: "*Ibu-ibu mereka hanyalah perempuan yang melahirkannya.*"¹⁹

Yusuf Al-Qardhawi bekecenderungan kepada pendapat pertama, yaitu anak berhubungan nasab dengan ibu pemilik ovum karena membawa karakteristik keturunan ibunya. Menurut Dr. Nina Somad, SpOG "*Surrogate mother* biasanya sebagai ibu pengganti untuk hamil. Materi sel telur dan sperma dari pasangan suami isteri melalui proses *In Vitro Fertilization* (IVF). Setelah terbentuknya zygote, baru zygote tersebut dimasukkan ke dalam rahim *surrogate mother*. Jadi secara genetik, embrio itu berasal dari ayah dan ibunya. *Surrogate mother* ikut menyumbang nutrisi selama dikandungnya (anak) melalui aliran darah dari plasenta *surrogate mother*.²⁰

Ulama lain, termasuk MUI, berpendapat ALIP memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik rahim berdasarkan Q.S. *Al-Mujadalah* ayat 2.

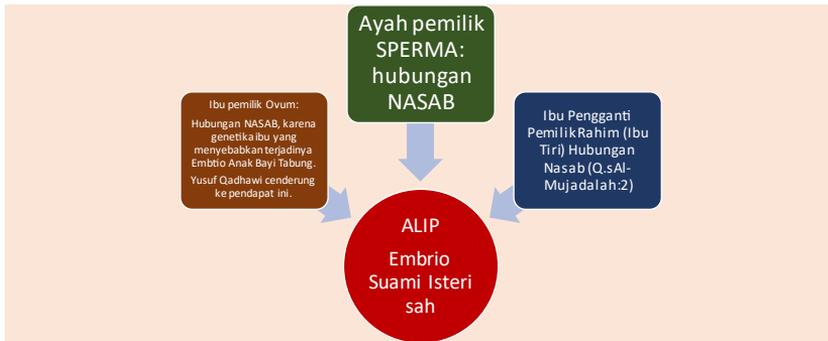
¹⁷ Al-Qardhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer*, Jilid 3, hlm. 659-660.

¹⁸ *Ibid*, Al-Qardhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer*, Jilid 3.

¹⁹ *Ibid*, Al-Qardhawi, *Fatwa-Fatwa Kontemporer*, Jilid 3.

²⁰ Nina Somad, wawancara, Kamis, 8 Juli 2021 (melalui Dr. dr. Fidiansyah Mursyid,

Pendapat M. Yusuf Aqardhawitentang ALIP: Ulama Fiqih Berbeda Pendapat



Berdasarkan *sad adz-dzari'ah* untuk menetapkan kepastian hukum bagi ALIP, penulis menggabungkan kedua pendapat tersebut. Jika melihat Q.S. Al-Mukminun ayat 12 dan ayat 13 tentang kejadian manusia “Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dari suatu saripati (berasal) dari tanah. Kemudian Kami jadikan saripati itu air mani (yang disimpan) dalam tempat yang kokoh (rahim),”²¹ maka manusia diciptakan dari saripati berasal dari tanah (sperma) yang disimpan dalam tempat yang kokoh, rahim isteri, merupakan dasar hukum dari maka proses pembuahan di luar rahim merupakan hasil temuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang bersumber pada dasar-dasar ilmu pengetahuan yang terdapat dalam Al-Qur’an. Hasil pembuahan di luar rahim tetap memerlukan tempat yang kokoh yaitu rahim seorang isteri yang sah, sebagaimana Q.S. Al-Furqan ayat 54, terjemahannya: “Dan Dia (pula) yang menciptakan manusia dari air, lalu Dia jadikan manusia itu (mempunyai) keturunan dan musaharah (perkawinan).”²²

Rahim yang dapat ditempati sperma adalah rahim isteri yang sah, sebagaimana hadis yang diriwayatkan Abu Daud, bahwa Rasulullah saw bersabda: “Tidak halal lagi seorang yang beriman kepada Allah dan hari kiamat untuk menyiramkan airnya kepada tanaman orang lain.”²³ Hadis tersebut sesuai dengan Q.S. Al-Baqarah ayat 223, bahwa suami menyalurkan sperma hanya ke rahim isteri,²⁴ dan ketentuan larangan zina dan hukumannya dalam Q.S. An-Nur ayat 2²⁵ dan Q.S. An-Nisa ayat 15.

²¹ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 6, hlm. 498.

²² Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 7 (Semarang: CV Wicaksana, 1993), hlm. 27-28.

²³ Dahlan, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 3m h.731.

²⁴ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 1 (Semarang: CV Wicaksana, 1993), hlm. 376.

²⁵ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 6, hlm. 589.

Yusuf Al-Qardhawi cenderung berpendapat bahwa ALIP memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik ovum. Analisis terhadap hal tersebut, (a) ALIP dan ibu pemilik ovum memiliki genetika yang kuat, sebagaimana pendapat Nina Somad; (b) secara yuridis, di antara mereka tidak dapat melakukan perkawinan dan dapat saling mewaris.

Apabila antara ibu pemilik ovum dan ALIP ditentukan tidak memiliki nasab, maka di antara mereka (a) tidak terhalang melakukan perkawinan secara incest, (b) akibat perkawinan incest memudharatkan keturunan baik secara medis (kesehatan) fisik dan intelektual maupun sosial, (c) di antara mereka tidak dapat saling mewaris, meskipun ALIP bukan anak hasil zina, karena laki-laki pemilik sperma adalah suaminya. Karena itu, penulis mengikut (*'ittiba'*) dan *'muttabi'* terhadap pendapat Yusuf Al-Qardhawi dengan pertimbangan tersebut di atas.

B. Status Hukum ALIP dengan Ibu Tiri sebagai Ibu Pengganti

Kajian in terbatas pada ALIP yang telah terlanjur dilahirkan pada sebelum ditentukannya larangan embrio hasil reproduksi dengan bantuan ditanamkan pada perempuan bukan pemilik ovum, dalam Fatwa MUI tentang Bayi Tabung/Inseminasi Buatan, 13 Juni 1979, Keputusan MUI No. 952/MUI/IX1990 Tentang Inseminasi Buatan/Bayi Tabung, 26 November 1990, Keputusan Komisi B Majelis Ulama Indonesia, Ijtima' Ulama Komisi Fatwa Se-Indonesia Kedua Tentang Masail Asasiyah Wathaniyah, mengenai "Transfer Embrio ke Rahim Titipan" 26 Mei 2006, dan Pasal 127 UU Kesehatan, khususnya bagi orang Islam.

Syarat embrio ditanamkan ke dalam rahim Ibu Tiri sebagai Ibu Pengganti, Ibu Tiri tersebut dan ibu pemilik ovum harus masih sama-sama terikat perkawinan dengan laki-laki pemilik sperma sebagai suami mereka.

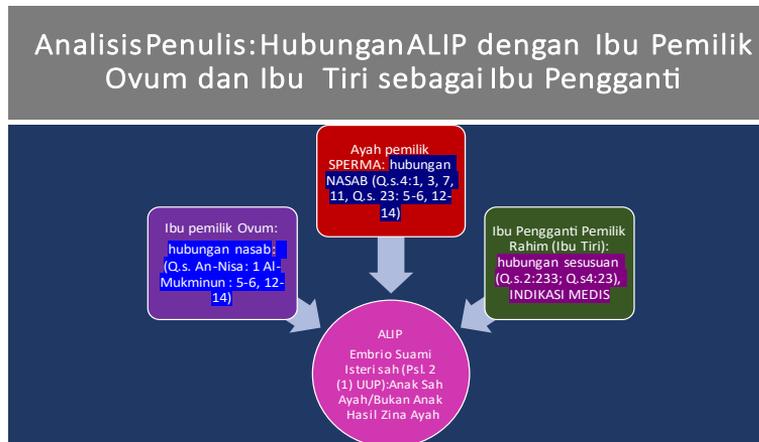
Nina Somad mengemukakan bahwa secara genetik, embrio itu berasal dari ayah dan ibunya. *Surrogate mother* ikut menyumbang nutrisi selama dikandungnya (anak) melalui aliran darah dari plasenta *surrogate mother*. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikemukakan bahwa ALIP selama dalam kandungan ibu pengganti serupa dengan mendapat air susu ibu (ASI) dari Ibu sesusuan. Q.S. Al-Baqarah ayat 233 menentukan "*Dan jika kamu ingin menyusukan anakmu kepada orang lain, maka tidak ada dosa bagimu ...*"²⁶ Akibat hukum hubungan sesusuan, menurut Q.S. An-Nisa ayat 23 adalah adanya larangan perkawinan antara anak sesusuan dengan keluarga ibu sesusuan,²⁷ sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 huruf d UU Perkawinan dan Pasal 39 ayat (3) KHI.

Dengan demikian, ALIP memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik ovum (isteri sah dari laki-laki pemilik sperma sebagai ayahnya), dan memiliki hubungan sesusuan dengan ibu tiri sebagai ibu pengganti (isteri sah dari laki-

²⁶ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 1, hlm. 391.

²⁷ Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 2 (Semarang. CV Wicaksana, 1993), hlm. 142-143.

laki pemilik sperma sebagai ayahnya) berdasarkan kaidah fiqih (i) *Adhdhararu yuzaalu* (kemudharatan itu harus dihilangkan), (ii) *adhdhararu laa yuzaalu bi-dhdhararu* (kemudharatan tidak boleh dihilangkan dengan kemudharatan lain), (iii) *yahmalu-dhdhararu al-khaashi liajali dhdharari al-'aam* (kemudharatan yang khusus boleh dilaksanakan demi menolak kemudharatan yang umum).²⁸



III. SIMPULAN

Embrio yang berasal dari sperma laki-laki dan ovum perempuan yang terikat dalam perkawinan yang sah, ditanamkan dalam rahim isteri lain yang sah dari laki-laki pemilik sperma yang sama, memiliki hubungan nasab dengan ibu pemilik ovum dan laki-laki pemilik sperma, dan memiliki hubungan sesusuan dengan ibu tiri sebagai ibunya.

Daftar Pustaka

- Dahlan, Abdul Aziz, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jilid 3, Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1996.
- Djazuli, A., *Kaidah-kaidah Fikih, Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis*, Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2011.
- Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 1, Semarang. CV Wocaksana, 1993.
- Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 2, Semarang. CV Wicaksana, 1993.

²⁸ A. Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih, Kaidah-kaidah Hukum Islam dalam Menyelesaikan Masalah-masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, Prenada Media Group, 2011), hlm. 73-74.

- Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 6, Semarang. CV Wicaksana, 1993.
- Departemen Agama, *Al-Qur'an dan Tafsirnya*, Jilid 7, Semarang. CV Wicaksana, 1993.
- Majelis Ulama Indonesia, *Himpunan Fatwa Majelis Ulama Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Majelis Ulama Indonesia, 2010.
- Al-Qardhawi, Yusuf. *Fatwa-Fatwa Kontemporer*. Jilid 3, Jakarta: Gema Insani Press, 1995.
- Al-Qardhawi, Yusuf. *Fatwa-Fatwa Kontemporer*. Jilid 4, Jakarta: Penerbit Al-Kautsar, 2009.
- Zahrah, Muhammad Abu, *Ushul Fikh*. Jakarta: Pustaka Firdaus, 1999.

Peraturan

- Indonesia, UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
- Indonesia, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
- Indonesia, PP No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi.
- Indonesia, Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991: Kompilasi Hukum Islam

Artikel

- <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-4582089/mengenal-ibu-pengganti-yang-melahirkan-anak-ke-4-kim-kardashian>
- <https://www.sehatq.com/artikel/fenomena-ibu-pengganti-atau-surrogate-mother-para-artis-hollywood>

Wawancara

- Dr. Nina Somad, SpOG, Kamis, 8 Juli 2021 (melalui Dr. dr. Fidiansyah Mursyid, SpKj)

MODERNISASI SYARAT SAHNYA PERJANJIAN, SUATU PEMIKIRAN BAGI HUKUM PERIKATAN NASIONAL INDONESIA

N. Yunita Sugiastuti

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Jakarta
natasyays@yahoo.com

Abstrak

Tidak dipenuhinya syarat sah perjanjian membawa akibat hukum bahwa perjanjian tersebut tidak diakui eksistensinya atau dapat dimintakan pembatalannya atau bahkan dinyatakan batal demi hukum. Kondisi dan konsekuensi hukum ini mengakibatkan syarat sahnya perjanjian merupakan hal yang penting dan perlu untuk dikaji. Dengan mengemukakan gagasan pembaharuan hukum kontrak nasional, penelitian ini bermaksud memberikan suatu pemikiran bagi modernisasi hukum perikatan nasional, khususnya berkenaan dengan syarat sahnya perjanjian. Pemikiran ini didapat melalui studi terhadap syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam *Nieuw Burgerlijk Wet Boek*. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, data yang digunakan berupa data sekunder, didapat melalui studi pustaka, diolah secara kualitatif, disimpulkan secara deduktif. Berdasarkan hasil penelitian didapat beberapa rekomendasi bagi modernisasi syarat sahnya perjanjian, baik berkenaan dengan syarat subjektif (ketentuan mengenai kesepakatan dan kecakapan) serta rekomendasi berkenaan dengan syarat objektif (ketentuan mengenai hal tertentu dan isi perjanjian).

Kata kunci: Modernisasi, Sahnya Perjanjian, Hukum Perikatan Nasional, Indonesia

I. Latar Belakang

Agar suatu perikatan yang lahir dari perjanjian keberadaannya dapat diterima secara hukum, maka perjanjian yang melahirkannya harus sah.¹ Karena itulah menentukan syarat bagi sahnya suatu perbuatan hukum beserta segala akibat hukumnya merupakan hal yang sangat menentukan apakah perikatan yang dilahirkan dari perbuatan hukum dapat diterima dalam konstelasi hukum.² Tidak dipenuhinya syarat sah perjanjian akan memiliki akibat hukum tidak diakui eksistensinya atau dapat dimintakan pembatalannya terhadap perjanjian tersebut atau bahkan perjanjian tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum.³ Kondisi dan konsekuensi hukum ini mengakibatkan syarat sahnya perjanjian merupakan hal yang penting untuk dikaji.

Dengan mengemukakan gagasan pembaharuan atau modernisasi hukum kontrak nasional, penelitian tentang syarat sahnya perjanjian ini bermaksud memberikan suatu pemikiran bagi pembaharuan hukum perikatan nasional, khususnya berkenaan dengan syarat sahnya perjanjian. Pemikiran ini dilandasi studi terhadap ketentuan *nieuw Burgerlijk Wet Boek* khususnya Buku

¹ Moch. Isnaeni, *Pijar Pendar Hukum Perdata* (Surabaya: PT Revka Petra Media, 2016), 128-129.

² M. Isnaeni, "Rancangan Konstruksi Undang-Undang Perikatan Nasional," *Proceeding APHK I: Perumusan Naskah Akademik RUU Hukum Perikatan*, Jakarta, Universitas Atma Jaya, 30 Oktober – 1 November 2018 (Malang: Inteligencia Media, 2019), 61.

³ Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak: Memahami Kontrak Dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik* (Bandung, CV Mandar Maju, 2012), 111.

3 tentang *Property Law in General* dan Buku 6 *Obligation and Contract*.⁴ Untuk keperluan penelitian ini digunakan versi terjemahan dalam bahasa Inggris yang tersedia pada Internet *Site Dutch Civil Law* (DCL) yang diakses dari <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodegeneral.htm>. Penggunaan *the Civil Code of the Netherlands* (selanjutnya ditulis CCN) sebagai dasar acuan didasarkan pada pertimbangan bahwa sampai saat ini asas atau adagium, norma hukum dan doktrin serta yurisprudensi yang berasal dari hukum perikatan Belanda masih merupakan acuan dalam pembelajaran hukum perikatan di *Indonesia*.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini sepenuhnya merupakan kajian normatif. Norma yang dikaji adalah norma-norma hukum tentang keabsahan perjanjian. Penelitian menggunakan data sekunder utamanya *the Civil Code of the Netherlands* sebagai bahan hukum primer yang diperoleh seluruhnya melalui studi pustaka. Karya-karya yang sifatnya bukan aturan hukum tetapi membahas atau menganalisa hukum,⁵ baik berupa *e-book*, jurnal, artikel tentang hukum kontrak yang didapat melalui *electronic research* digunakan sebagai bahan hukum sekunder.⁶ Keseluruhan data diolah secara kualitatif dan disimpulkan mengikuti metoda berfikir deduktif, di mana kajian tentang keabsahan kontrak semata-mata diuraikan sebagai norma umum (normatif atau teoritis).

III. Hasil Penelitian Dan Diskusi

A. Syarat kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum

Article 6:213 par 1 CCN secara tegas memberikan pemahaman bahwa perjanjian merupakan *juridical act*, karenanya harus dipastikan bahwa para pihak yang melakukan perjanjian merupakan pihak yang cakap hukum. *Article* 3:32 par 1 CCN menyatakan “*Every natural person has the legal capacity to perform juridical acts as far as the law does not provide otherwise.*” Berdasarkan *article* tersebut ada dua kelompok orang yang tidak dibolehkan melakukan *juridical act*, yaitu kelompok yang tidak memiliki kapasitas (*lacking legal capacity*) dan kelompok yang tidak berwenang melakukan perjanjian (*unauthorised to contract*).

Tidak memiliki kapasitas secara hukum artinya tidak boleh melakukan *juridical act*. Mereka yang secara hukum tidak memiliki kapasitas (*lacking legal capacity*) merupakan kelompok orang-orang yang harus dilindungi. Jika

⁴ Ewoud H. Hondius, H. J. Van Kooten, *Principles of European Contract Law and Dutch Law: A Commentary* (The Hague, Kluwer Law International, 2002), 19. <https://books.google.co.id/books?id=fV1Ae0-t488C&printsec=frontcover&dq=books.google.co.id/books?isbn%3D9041117490&hl=id&sa=X&ved=0ahUKewiG5seDoZfeAhXEqo8KHSEoBegQ6AEIJzAA#v=onepage&q=books.google.co.id%2Fbooks%3Fisbn%3D9041117490&f=false>.

⁵ Morris L. Cohen and Kent C. Olson, *Legal Research* (United States of America: Thomson West, 2007), 8.

⁶ *Ibid.*, 8-9.

mereka melakukan *juridical act* maka perbuatannya dapat dibatalkan; artinya perbuatan hukumnya sah tetapi dapat dinyatakan tidak sah secara hukum karena orang yang berhak mewakilinya membatalkannya (orang tuanya atau walinya). Berdasarkan *Article 1:233 Jis Article 1:234, Article 1:378, Article 1:381 CCN*, yang termasuk dalam kategori tidak cakap melakukan *juridical act* adalah belum dewasa serta dewasa namun di bawah pengampuan. Ketentuan dewasa berdasarkan *Article 1:233 CCN* adalah 18 tahun, bagi mereka yang belum dewasa dapat melakukan *juridical act* dengan berpedoman pada *Article 1:234 CCN*:

- (1) *As far as the law does not provide otherwise, a minor has the legal capacity to perform juridical acts in his own name, provided that he is acting by permission of his legal representative.*
- (2) *The minor's legal representative may only grant his permission for a specific juridical act or for juridical acts within the framework of a well defined objective.*
- (3) *A minor is presumed to act by permission of his legal representative if he performs a juridical act with regard to which it is common practice that it is performed independently by minors of his age.*

Menurut Hans Nieuwenhuis secara hukum persetujuan orang tuanya dianggap telah diberikan kepada seorang anak yang belum cukup umur jika hal itu berkaitan dengan transaksi yang dalam praktik pada umumnya diterima, artinya hal tersebut biasa dilakukan secara mandiri oleh anak-anak dari usia mereka.⁷ Namun perlu digaris bawahi, perbuatan hukum yang dilakukan anak di bawah umur atau orang yang berada di bawah perwalian akibatnya adalah dapat dibatalkan. Tetapi bila perbuatan hukum tersebut berupa tindakan hukum sepihak dari seorang anak di bawah umur yang tidak ditujukan bagi orang tertentu, akibatnya bukan dapat dibatalkan tetapi batal demi hukum.⁸ Hal ini diatur pada *Article 3:32 par 2* “*A juridical act of a natural person who misses the legal capacity to perform juridical acts (minors and adults placed under guardianship), is voidable. A one-sided (unilateral) juridical act of such a natural person is, however, null and void when it is not addressed to one or more specific persons.*”

Berdasarkan Pasal 1329 Jo. Pasal 330 ayat (1) KUHPerdara seseorang dianggap dewasa apabila telah berusia 21 tahun atau telah menikah. Jika seseorang diletakkan di bawah pengampuan, maka secara yuridis orang tersebut dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum. Dengan demikian cakap untuk melakukan perbuatan hukum menurut KUHPerdara adalah genap berusia 21 tahun atau telah menikah dan sepanjang yang bersangkutan tidak ditempatkan di bawah pengampuan. Tidak dapat dipungkiri dalam realitas banyak terjadi perjanjian-perjanjian yang secara umum biasa dilakukan oleh anak di bawah usia 21 tahun sehingga Pasal 1329

⁷ Hans Nieuwenhuis, “Pembentukan Kontrak”, dalam *Hukum Perikatan (Law of Obligation)* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), 122-123.

⁸ *Ibid.*, 123.

Jo. 330 KUHperdata untuk perbuatan-perbuatan seperti ini menjadi kurang relevan. Perjanjian pembukaan rekening di bank misalnya saat ini umum dilakukan anak di bawah 21 tahun. Dalam risetnya Muhammad as Ari AM dkk mengemukakan bahwa di Bank Tabungan Negara (BTN) cabang Universitas Nasional Sebelas Maret (UNS) siswa diperbolehkan membuka rekening tabungan tanpa didampingi orang tua atau walinya. Persyaratan yang harus dipenuhi oleh siswa hanyalah kartu mahasiswa.⁹ Sri Ratna Suminara dkk dalam risetnya memberikan data bahwa patokan usia yang dikatakan berwenang untuk mengadakan perjanjian layanan kesehatan (*medical contract service*) adalah 18 tahun.¹⁰ Riset Bambang Tri Bawono menunjukkan bahwa *click warp agreement* terutama dalam penggunaan *smartphones* atau perangkat lain yang berhubungan dengan *aplikasi software* banyak dilakukan oleh anak di bawah usia 18 tahun.¹¹ Belajar dari *Article 1:233* dan *Article 1:234* CCN serta doktrin Hans Nieuwenhuis tentang pengaturan khusus bagi perbuatan hukum yang sehari-hari umum dilakukan anak usia di bawah 21 tahun, maka untuk modernisasi syarat sahnya perjanjian patut dipertimbangkan pengaturan khusus batas usia untuk perbuatan perjanjian yang secara umum biasa dilakukan anak di bawah usia 21 tahun dengan demikian ada kejelasan dan kepastian hukum dalam praktek sehari-hari.

Berdasarkan *Article 3:32* CCN termasuk tidak cakap hukum dalam kelompok ke dua adalah kelompok yang *unauthorised to contract*, yaitu kelompok yang secara hukum memiliki kecakapan melakukan tindakan hukum, namun untuk beberapa hal tidak diperbolehkan atau dilarang melakukan perjanjian-perjanjian tertentu. Mereka tidak tergolong *lack of capacity*, tetapi mereka memiliki *specific lack of authority to contract*. Mereka yang dilarang melakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu ini adalah hakim, pengacara, notaris di mana mereka tidak boleh terikat kontrak atas objek yang sedang ditanganinya. Demikian juga pejabat resmi tidak boleh menjadi pihak dalam perbuatan hukum yang objeknya dijual oleh atau dijual kepada mereka, misalnya, hakim, jaksa tidak boleh menjadi pihak terhadap

⁹ Muhammad as Ari AM, Moch Nadjib Imanullah, Setiono, "Relevance of Legal Capacity as Legitimate Terms of Agreement of Saving for Child in the Bank," *American International Journal of Social Science* 6, No.1 (2017), 72. https://www.ajssnet.com/journals/Vol_6_No_1_March_2017/8.pdf. Lihat juga Muhammad as Ari AM, Moch Nadjib Imanullah, Setiono, "Relevance of Legal Capacity as Legitimate Terms of Agreement of Saving for Child in the Bank," *The Indonesian Journal of International Clinical Legal Education* 1, No. 1 (2019), 21. <https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/iccle/article/view/20670/9801>. DOI: <https://doi.org/10.15294/iccle.v1i01.20662>

¹⁰ Sri Ratna Suminar, dkk, "THE LEGAL CAPACITY IN CONTRACT FOR MEDICAL TREATMENT (THE COMPARATIVE STUDY BETWEEN INDONESIAN LAW, DUTCH LAW, AND ENGLISH LAW)," *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 1, (2020), 43. DOI: <http://dx.doi.org/10.23920/jbmh.v5i1.7>

¹¹ Bambang Tri Bawono, "The Validity of Electronic Contracts in Software Applications", *Jurnal Akta* 7, No. 1 (2020), 123. <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/akta/article/view/10556/pdf>

barang-barang yang dijual karena putusan hakim atau eksekusi oleh jaksa. Pejabat publik juga tidak boleh menjadi pihak dalam kontrak terhadap objek milik kerajaan, negara, daerah atau kota, dan sebagainya. Jika orang-orang dalam kelompok ini melanggar ‘*lack authority to contract*,’ sanksi bagi perbuatan hukum tersebut adalah *null and void* (tidak pernah ada).¹² Selaras dengan *Article 3:32 CCN*, J. Satrio membedakan pengertian “kecakapan bertindak” dan “kewenangan bertindak.” Kecakapan bertindak menunjuk kepada kewenangan umum untuk melakukan perjanjian atau untuk melakukan tindakan hukum pada umumnya. Sedangkan kewenangan bertindak menunjuk kepada hal yang khusus, untuk bertindak dalam peristiwa-peristiwa yang khusus. Orang yang tidak berwenang adalah orang yang secara umum cakap untuk bertindak, tetapi untuk hal tertentu “tidak.” Orang yang tidak cakap bertindak pasti orang yang tidak berwenang, sedangkan orang yang tidak berwenang adalah orang yang umumnya cakap untuk bertindak, tetapi pada peristiwa tertentu tidak dapat melaksanakan tindakan hukum.¹³ Belajar dari *Article 3: 32 CCN* serta doktrin J. Satrio maka perlu dilakukan modernisasi terhadap ketentuan tidak cakap hukum dengan mengatur secara terpisah dan tersendiri ketentuan Pasal 1330 KUHPerdara angka ke tiga yang menyatakan “...dan pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu”. Dengan demikian ada pembedaan jelas antara “tidak memiliki kapasitas” dan yang “tidak berwenang” melakukan perjanjian. Pembedaan tegas ini perlu dilakukan mengingat konsekuensi hukum keduanya berbeda.

B. Syarat kesepakatan kehendak

Article 6:213 par 1 CCN secara tegas menyatakan bahwa perjanjian merupakan *juridical act*, maka sangat penting untuk mengetahui kapan terbentuknya perjanjian. Esensi terciptanya kontrak adalah tercapainya perjumpaan kehendak di antara dua atau lebih pihak; hal ini merupakan awal dari terciptanya *juridical act*. *Article 3:33 CCN* menyatakan “*A juridical act requires the will (intention) of the acting person to establish a specific legal effect, which will (intention) has to be expressed through a statement of the acting person*”. Pengaturan ini menunjukkan bahwa sangatlah penting para pihak mempunyai kehendak untuk terikat secara hukum. Perjanjian tanpa adanya perjumpaan kehendak bukanlah perjanjian.

Dua elemen penting bagi terjadinya perjumpaan kehendak adalah kehendak dan pernyataan. Kehendak batin saja tidak cukup untuk mengikat.

¹² M.A.B. Chao-Duivis, A.Z.R. Koning, A.M. Ubink, *A Practival Guide to Dutch Building Contracts* (Den Haag: Instituut voor Bouwrecht, 2008), 4. https://books.google.co.id/books?id=n0JOJaG4MM4C&pg=PA50&dq=books.google.com/books%3Fisbn%3D9078066172&hl=id&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q=books.google.com%2Fbooks%3Fisbn%3D9078066172&f=false.

¹³ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*. Buku II (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), 2-3.

Kehendak harus disampaikan kepada pihak lain. Pernyataan kehendak dapat berwujud kata-kata lisan, tulisan, tanda-tanda, isyarat, perbuatan, bahkan dengan tidak berbuat apa-apa asalkan hal ini dapat dipahami oleh pihak lawan bahwa tujuannya adalah untuk mengadakan kontrak.¹⁴ Tidak semua pernyataan kehendak dapat dianggap sebagai pernyataan kehendak untuk terikat dalam perjanjian. Jika nampak nyata bahwa salah satu pihak tidak ingin terikat dalam perjanjian, pada prinsipnya pihak tersebut tidak terikat pada pernyataannya, karena kehendaknya tidak bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum.¹⁵ Teori Kehendak fokusnya ada pada kehendak, maka pernyataan yang tidak sesuai dengan kehendak tidak melahirkan perjanjian yang sah. Sedangkan Teori Pernyataan fokusnya ada pada pernyataan, seseorang wajib melakukan apa yang telah dinyatakan.¹⁶ Jika pernyataan kehendak tidak selaras dengan kehendaknya, pihak tersebut dapat terikat dengan pernyataannya tersebut hanya jika pernyataan itu oleh pihak lawan dipercaya sebagai suatu kebenaran. Hal ini dinamakan doktrin “*Double Foundation*” sebagaimana diatur dalam *Article 3:33 Jo. 3:35 CCN*.¹⁷ *Article 3:35 CCN* menggunakan prinsip kepercayaan:

Towards him who has interpreted another person's statement or behaviour, in accordance with the meaning that he reasonably could give to it in the circumstances, as a statement with a certain content of this other person addressed to him, cannot be appealed to the absence of a with that statement corresponding will (intention).

Jadi “kepercayaan” digunakan sebagai faktor fundamental dalam menentukan *juridical act* manakala tidak ada kehendak. Untuk mengukur bahwa suatu pernyataan dapat dipercaya sebagai kebenaran, antara lain tergantung keadaan yang melingkupi kasusnya, sifat *juridical act*-nya, kemampuan para pihaknya, keuntungan dan kerugian dari kedua pihak bila perjanjian dianggap terjadi dibandingkan dengan situasi kalau perjanjian tidak terjadi.¹⁸ CCN tidak memberikan pilihan yang tegas antara Teori Kehendak dan Teori Kepercayaan, tetapi hanya memberi pengaturan berdasarkan kriteria yang layak untuk praktek hukum.¹⁹ Mahkamah Agung Belanda menuntut bahwa adanya kepercayaan harus benar-benar diperhatikan secara cermat untuk memastikan bahwa pihak lain menyadari konsekuensi dari pernyataannya. Untuk mengukur adanya “kecermatan yang wajar” tergantung pada keadaan tertentu dari kasus individu. Sebagai aturan praktisnya

¹⁴ Ewoud H. Hondius, H. J. Van Kooten, *op.cit.*, 81.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hans Nieuwenhuis, *op.cit.*, 124.

¹⁷ *Ibid.*, 125.

¹⁸ Ewoud H. Hondius, H. J. Van Kooten, *loc.cit.*

¹⁹ *Ibid.*

persyaratan kecermatan menjadi semakin ketat ketika kerugian yang timbul akibat kehendak yang tidak sesuai menjadi lebih besar.²⁰

CCN secara tegas mendefinisikan perjanjian sebagai *yuridical act*. Hal ini jauh berbeda dengan Pasal 1313 KUHPerdota, di mana perjanjian hanya diartikan sebagai “suatu perbuatan” bahkan di dalam beberapa doktrin hukum, misalnya Subekti, perjanjian diartikan sebagai “suatu peristiwa.”²¹ Belajar dari *Article 6:213 par 1 CCN*, hukum perikatan nasional mendatang perlu secara tegas mendefinisikan perjanjian sebagai suatu perbuatan hukum. KUHPerdota juga tidak mengatur Teori Kehendak, Teori Pernyataan dan Teori Kepercayaan sehingga pembelajarannya harus dilakukan melalui doktrin-doktrin hukum. Misalnya menurut J. Satrio, KUHPerdota menganut Teori Pernyataan hal ini diinterpretasikan dari Pasal 1342 KUHPerdota yang menyatakan “jika kata-kata suatu persetujuan jelas, tidaklah diperkenankan untuk menyimpang daripadanya dengan jalan penafsiran.” KUHPerdota juga menganut Teori Kehendak bila memperhatikan Pasal 1343 KUHPerdota yang menyatakan: “jika kata-kata suatu persetujuan dapat diberikan berbagai macam penafsiran, harus dipilihnya menyelidiki maksud kedua belah pihak yang membuat persetujuan itu, daripada memegang teguh arti kata-kata menurut huruf”. Selanjutnya dilihat dari Pasal 1346 KUHPerdota yang mengatur bahwa: “apa yang meragukan harus ditafsirkan menurut apa yang menjadi kebiasaan dalam negeri atau ditempat di mana persetujuan telah dibuat,” nampak KUHPerdota menganut Teori Kepercayaan.²²

Article 6:217 par 1 CCN mengatur bahwa “*An agreement comes to existence by an offer and its acceptance.*” Dengan demikian kehendak para pihak dinyatakan melalui tindakan hukum berupa *offer* (dari *offeror*) dan *acceptance* (dari *offeree*). CCN tidak memberikan pengertian *offer* dan *acceptance*. Merujuk pada pendapat Ewoud H. Hondius dan H. J. Van Kooten, *offer* didefinisikan sebagai suatu penawaran kepada pihak lain untuk ikut dalam hubungan kontraktual, yang memuat kehendak dari *offeror*. Sedangkan *acceptance* diartikan sebagai pernyataan kehendak dari *offeree* kepada *offeror* yang memuat persetujuan.²³ Suatu penawaran dikatakan sebagai *offer* jika dengan diterimanya penawaran

²⁰ Hans Nieuwenhuis, *op.cit.*, 128.

²¹ Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 2004), 1.

²² J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, Buku 1 (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), 232.

²³ Hans Nieuwenhuis, *op.cit.*, 77.

tersebut, serta merta terjadi kontrak.²⁴ Pada saat suatu *offer* diterima tercapailah kesepakatan timbal balik,²⁵ kecuali dalam *offer* tersebut atau menurut ketentuan lain, atau menurut praktik yang berlaku ditentukan lain atau ditentukan secara berbeda. Suatu *acceptance* merupakan pernyataan yang isinya menyetujui syarat-syarat yang tertera dalam *offer*. Seketika *offer* diterima, maka terjadilah kontrak. Berdasarkan CCN *Article* 3:37 par 3, suatu *acceptance* akan efektif bila pernyataan itu sampai kepada orang untuk siapa pernyataan itu ditujukan. Artinya, pihak *offeror* tidak terikat sampai dia mendengar bahwa *offeree* menerima *offer*nya atau saat *offeror* dapat mengetahui bahwa *offeree* menerima *offer*-nya.²⁶ *Acceptance* dapat dilakukan dengan cara tegas ataupun diam-diam, dengan suatu perbuatan, bahkan dengan diam atau tidak berbuat apa-apa. Suatu pelaksanaan dari apa yang dijanjikan dapat juga dianggap *acceptance*. Apakah diam dan tidak berbuat dapat dianggap sebagai *acceptance* tergantung pada situasi yang melingkupi kasusnya, ketentuan ini merujuk pada aturan umum *Article* 3:37 CCN. KUHPerdara sama sekali tidak mengatur terjadinya kesepakatan (bertemunya kehendak) berdasarkan konsep penawaran dan penerimaan, maka pembelajarannya dilakukan melalui pandangan doktrin. Misalnya doktrin Subekti, menggambarkan bahwa tercapainya kesepakatan adalah pada detik diterimanya penawaran. Apabila penerimaan dilakukan secara tertulis maka perjanjian dianggap terjadi pada saat pihak yang memberikan penawaran menerima jawaban yang termaktub dalam surat tersebut sebab detik itulah yang dapat dianggap sebagai detik lahirnya kesepakatan. Bahwasanya mungkin ia tidak membaca surat itu, adalah tanggungannya sendiri.²⁷ Belajar dari *Article* 6:217 par 1 CCN, perlu modernisasi pengaturan syarat sepakat dengan mengatur kapan terjadinya kesepakatan berdasar *offer* dan *acceptance* sebagai dasar lahirnya perjanjian dalam hukum perikatan nasional.

Article 3:44 CCN mengatur kemungkinan-kemungkinan sepakat yang dinyatakan oleh salah satu pihak mengandung cacat. Kesepakatan yang cacat adalah kesepakatan yang dinyatakan dengan tidak bebas akibat adanya ancaman, penipuan, pemahaman yang keliru terhadap fakta dan penyalahgunaan keadaan. CCN telah memasukkan penyalahgunaan keadaan keadaan sebagai unsur yang dapat menyebabkan cacat kehendak di samping

²⁴ Thomas Kadner Graziano, *Comparative Contract Law, Second Edition: Cases, Materials and Exercises* (UK: Edward Elgar Publishing, 2019), tanpa halaman. <https://books.google.co.id/books?id=QAYEDwAAQBAJ&pg=PT157&lpg=PT157&dq=a+proposal+amounts+to+an+offer+if+that+proposal+is+defined+in+such+a+manner+that+by+its+acceptance+a+contract+is+immediately+formed&source=bl&ots=R3NT-Y12jB&sig=ACfU3U0RGddPS3HSgZBUixwUw34TqqIKmQ&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjC1vXtqZnuAhVT7HMBHTNwAXUQ6AEwDnoECBoQAg#v=onepage&q=a%20proposal%20amounts%20to%20an%20offer%20if%20that%20proposal%20is%20defined%20in%20such%20a%20manner%20that%20by%20its%20acceptance%20a%20contract%20is%20immediately%20formed&f=false>

²⁵ Ewoud H. Hondius, H. J. Van Kooten, *op.cit.*, 105 dan 128.

²⁶ *Ibid.*, 114.

²⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian, op.cit.*, 28.

paksaan, kekhilafan dan penipuan. Penyalahgunaan keadaan erat hubungannya dengan terbentuknya kontrak, terutama mengenai kesepakatan tanpa adanya kehendak dari pihak yang memberikan kesepakatan tersebut.²⁸ Secara formal Pasal 1321 KUHPerduta hanya mengenal tiga cacat kehendak, yaitu kehendak yang diberikan karena paksaan, kekhilafan dan penipuan. Namun dalam berbagai putusan pengadilan di Indonesia doktrin penyalahgunaan keadaan telah diterapkan. Belajar dari *Article 3:44 CCN*, perlu modernisasi pengaturan cacat kehendak dengan memasukkan ajaran penyalahgunaan dalam hukum positif tentang perikatan di Indonesia.

C. Hal yang diperjanjikan harus dapat ditentukan

CCN mengatur “hal tertentu” dalam perjanjian secara luas dengan mengartikannya sebagai “hak dan kewajiban,” hal ini nampak dalam pengaturan *Article 6: 227 CCN*: “*The obligations, to which parties subject themselves under the agreement, must be determinable.*” Hak dan kewajiban para pihak secara timbal balik harus dapat ditentukan; namun bukan berarti para pihak harus telah menyetujui suatu kontrak yang lengkap di mana hak-hak dan kewajiban-kewajiban dinyatakan secara rinci; cukup bila hal tertentu yang disepakati dapat ditentukan.²⁹ Sebaliknya KUHPerduta mengartikan “hal tertentu” dalam perjanjian secara sempit, yaitu sebagai barang. Hal ini nampak dari Pasal 1333 KUHPerduta yang menyatakan “perjanjian harus mempunyai sebagai pokok suatu barang yang paling sedikit dapat ditentukan jenisnya.” Demikian juga Pasal 1334 KUHPerduta menyatakan “barang yang baru akan ada dikemudian hari dapat menjadi pokok suatu persetujuan.” Belajar dari *Article 6: 227 CCN* dan mengingat perikatan bukan saja untuk memberikan sesuatu (barang) saja tetapi juga bisa berupa melakukan perbuatan tertentu (jasa) atau larangan untuk melakukan suatu perbuatan tertentu; maka perlu dilakukan modernisasi terhadap pengaturan syarat sahnya perjanjian dengan memberikan pengertian yang lebih luas mengenai hal pokok dalam perjanjian. Misalnya dengan mengadopsi pendapat Subekti yang memberikan pengertian “suatu hal tertentu” sebagai apa yang diperjanjikan, yaitu hak dan kewajiban kedua belah pihak dalam perjanjian,³⁰ atau mengadopsi pendapat J. Satrio bahwa yang dimaksud dengan “suatu hal tertentu” dalam perjanjian adalah isi dari prestasi yang menjadi pokok dari perjanjian yang bersangkutan. Prestasi tersebut bisa merupakan suatu perilaku tertentu, bisa berupa memberikan sesuatu, melakukan atau tidak melakukan sesuatu.³¹

²⁸ Van Dunne dalam Ahyuni Yunus, “Penyalahgunaan Keadaan Dalam Bentuk Perjanjian Baku (Misuse of Other Party Condition in Standard Contract)”, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 2 (2019), 177. DOI:<https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12854>.

²⁹ Ewoud H. Hondius, H. J. Van Kooten, *op.cit.*, 84.

³⁰ Subekti, *op.cit.*, 19.

³¹ J. Satrio, (2001), *op.cit.*, 32. Lihat juga Niru Anita Sinaga and Nunuk Sulisrudatin, “Hal – Hal Pokok Dalam Pembuatan Suatu Kontrak,” *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, no. 2 (2017), 115. <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jhd/article/view/134/0>. DOI: <https://doi.org/10.35968/jh.v7i2.134>.

D. Tidak bertentangan dengan hukum, moralitas dan ketertiban umum

Article 3:39 CCN menentukan “*Unless the law provides otherwise, a juridical act that is not performed in accordance with statutorily formal requirements, is null and void.*” Hukum kontrak menganut prinsip *freedom of contract*, salah satu prinsipnya tercermin dalam prinsip umum bahwa perjanjian tidak memerlukan persyaratan bentuk tertentu.³² Perjanjian terbentuk semata-mata dengan adanya kehendak timbal balik para pihak, tidak perlu menuangkan perjanjian secara tertulis ataupun notariil, kesepakatan para pihak saja sudah cukup. Prinsip bahwa perjanjian tidak memerlukan suatu bentuk tertentu disebut juga dengan prinsip *consensualism*. Tapi prinsip ini mengenal pengecualian, yaitu untuk perjanjian-perjanjian tertentu diperlukan bentuk khusus, jika syarat ini tidak dipenuhi, perjanjian ini *null and void*.³³ Prinsip kebebasan berkontrak juga dibatasi oleh ketentuan bahwa pelanggaran terhadap syarat hukum tertulis, hukum memaksa, moralitas, itikad baik serta ketertiban umum mengakibatkan perjanjian *null and void*, artinya perbuatan tersebut dihadapan hukum dianggap tidak ada dan tidak dapat dimintakan pelaksanaannya.³⁴ Hal ini tercantum dalam Article 3:40 CCN:

- (1) *A juridical act that, by its content or necessary implications, violates public morality or public order is null and void.*
- (2) *A juridical act that violates a statutory provision of mandatory law is null and void; yet, if this statutory provision merely intends to protect one of the parties to a more-sided (multilateral) juridical act, then such a juridical act is voidable, provided that this is in line with the underlying principle of the violated statutory provision.*
- (3) *The previous paragraph does not concern statutory provisions that do not purport to make a conflicting juridical act invalid.*

KUHPerdota tidak mengatur khusus mengenai akibat tidak dipenuhinya syarat formal dalam perjanjian tertentu; secara umum acuannya adalah Pasal 1320 Jo. 1337 KUHPerdota, yaitu dengan menghubungkan syarat *causa halal* dengan larangan melanggar peraturan perundang-undangan³⁵. Belajar dari Article 3:39 CCN tentang akibat dari tidak terpenuhinya syarat formil bagi perjanjian-perjanjian tertentu, perlu dilakukan modernisasi syarat sahnya perjanjian dengan mengatur akibat pelanggaran syarat formal secara khusus dalam pasal tertentu. Pasal 1337 KUHPerdota pun harus dimodernisasi agar sekaligus mengatur akibat hukum dari perjanjian yang isinya bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan.

³² M.A.B. Chao-Duivis, A.Z.R. Koning, A.M. Ubink, *op.cit.*, 2.

³³ *Ibid.*, 3.

³⁴ *Ibid.*, 2.

³⁵ M. Natsir Asnawi and Edi Hudiata, “Delimitation of Freedom of Contract Principle on Judge’s Corrective Function in Assessing The Parties’ Positions on an Agreement,” *Jurnal Mimbar Hukum*, no. 1 (2017), 154. [jurnal.ugm.ac.id > jmh > article](http://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article)

III. Kesimpulan

Berdasarkan pembelajaran terhadap ketentuan CCN disimpulkan bahwa perlu ada modernisasi terhadap syarat sah perjanjian baik syarat subjektif (kesepakatan dan kecakapan atau kewenangan para pihak) maupun syarat objektif (hal tertentu dan kausa halal). Berikut ini adalah beberapa rekomendasi bagi modernisasi syarat sahnya perjanjian dalam hukum perikatan nasional:

1. Rekomendasi berkenaan dengan pihak yang mengadakan perjanjian
Perlu dilakukan beberapa modernisasi syarat sahnya perjanjian, yaitu: ada perbedaan jelas antara “tidak memiliki kapasitas” dan “tidak berwenang” melakukan perjanjian; merumuskan definisi perjanjian yang secara tegas menyatakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan hukum; adanya ketentuan khusus mengenai batas usia dewasa bagi perjanjian-perjanjian yang umum dilakukan oleh anak berusia di bawah 21 tahun; adanya ketentuan tentang saat bertemunya kehendak berdasarkan *offer* dan *acceptance*; ada ketentuan tentang saat perjanjian berdasarkan teori kehendak, teori pernyataan maupun teori kepercayaan; mengatur ajaran penyalahgunaan keadaan ke dalam hukum perikatan nasional sebagai cacad kehendak.
2. Rekomendasi berkenaan dengan hal yang diperjanjikan
Modernisasi terhadap syarat sah perjanjian perlu dilakukan dengan memberikan redaksional yang lebih luas terhadap pengertian hal pokok atau hal tertentu dalam perjanjian, sehingga mencakup bukan saja memberikan sesuatu (barang) tetapi juga melakukan perbuatan tertentu, atau larangan untuk melakukan suatu perbuatan tertentu; serta mengatur akibat pelanggaran syarat formal secara khusus

Daftar Pustaka

- AM, Muhammad as Ari, Moch Nadjib Imanullah, Setiono. (2017). “Relevance of Legal Capacity as Legitimate Terms of Agreement of Saving for Child in the Bank.” *American International Journal of Social Science* 6, No.1, 72.
https://www.aijssnet.com/journals/Vol_6_No_1_March_2017/8.pdf.
- _____. (2019). “Relevance of Legal Capacity as Legitimate Terms of Agreement of Saving for Child in the Bank.The Indonesian.” *Journal of International Clinical Legal Education* 1, No. 1, 21.
<https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/iccle/article/view/20670/9801>. DOI: <https://doi.org/10.15294/iccle.v1i01.20662>
- Brandsma, F. (2007). Some Remarks on Dutch Private Law and the Ius Commune. *Electronic Journal of Comparative Law*, 11 (1).
<https://www.ejcl.org/111/art111-5.pdf>.

- Bawono, Bambang Tri. (2020). "The Validity of Electronic Contracts in Software Applications". *Jurnal Akta* 7, No. 1 (2020), 123.
<http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/akta/article/view/10556/pdf>
- "BPHN MENDORONG LAHIRNYA RUU TENTANG PERIKATAN." (2019). <https://bphn.go.id/news/2019042904491569/BPHN-Mendorong-Lahirnya-RUU-tentanarg-Perikatan>.
- Cohen, Morris L. and Kent C. Olson. (2007). *Legal Research*. United States of America: Thomson West.
- Chao-Duivis, M.A.B., A.Z.R. Koning, A.M. Ubink. (2008). *A Practival Guide to Dutch Building Contracts* (Den Haag: Instituut voor Bouwrecht).
https://books.google.co.id/books?id=n0JOJaG4MM4C&pg=PA50&dq=books.google.com/books%3Fisbn%3D9078066172&hl=id&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q=books.google.com%2Fbooks%3Fisbn%3D9078066172&f=false.
- Dutch Civil Code (Civil Code of the Netherlands)*.
<http://www.dutchcivillaw.com/civilcodegeneral.htm>
- Graziano, Thomas Kadner. (2019). *Comparative Contract Law: Cases, Materials and Exercises* (Second Edition). UK: Edward Elgar Publishing:
<https://books.google.co.id/books?id=QAYEDwAAQBAJ&pg=PT157&lpq=PT157&dq=a+proposal+amounts+to+an+offer+if+that+proposal+is+defined+in+such+a+manner+that+by+its+acceptance+a+contract+is+immediately+formed&source=bl&ots=R3NT-Y12jB&sig=ACfU3U0RGddPS3HSgZBUixwUw34TqqIKmQ&hl=id&sa=X&ved=2ahUKEwjC1vXtqZnuAhVT7HMBHTNwAXUQ6AEwDnoECBoQAg#v=onepage&q=a%20proposal%20amounts%20to%20an%20offer%20if%20that%20proposal%20is%20defined%20in%20such%20a%20manner%20that%20by%20its%20acceptance%20a%20contract%20is%20immediately%20formed&f=false>.
- Hondius, Ewoud H., H. J. Van Kooten. (2002). *Principles of European Contract Law and Dutch Law: A Commentary*. The Hague: Kluwer Law International.
<https://books.google.co.id/books?id=fV1Ae0-t488C&printsec=frontcover&dq=books.google.co.id/books?isbn%3D9041117490&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiG5seDoZfeAhXEeq8KHSEoBegQ6AEIJzAA#v=onepage&q=books.google.co.id%2Fbooks%3Fisbn%3D9041117490&f=false>.
- Isnaeni, Moch. (2016). *Pijar Pendar Hukum Perdata*. Surabaya: PT Revka Petra Media.
- Isnaeni, M. (2019). Rancangan Konstruksi Undang-Undang Perikatan Nasional. *Proceeding APHK IV: Perumusan Naskah Akademik*

- RUU Hukum Perikatan. Jakarta 30 Oktober – 1 November 2018 (61). Malang: Inteligencia Media.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. (1990). R. Subekti dan R. Tjiptosudibio. Jakarta: PT. Pradnya Paramita
- “Konferensi Nasional Hukum Perdata IV – Mencari Model Pembaharuan Hukum Perikatan.” (2017). <https://mih.fh.unair.ac.id/konferensi-nasional-hukum-perdata-iv-mencari-model-pembaharuan-hukum-perikatan/?lang=id>.
- Rosa Agustina, Suharnoko, Hans Nieuwenhuis, Jaap Hijma.(2012). *Hukum Perikatan (Law of Obligation)*. Denpasar: Pustaka Larasan.
- Syaifuddin, Muhammad. (2011). *Hukum Kontrak: Memahami Kontrak Dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Subekti. (2004). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Satrio, J. (2000). *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*. Buku 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- _____. (2001). *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*. Buku II. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Suminar, Sri Ratna., dkk. (2020). “THE LEGAL CAPACITY IN CONTRACT FOR MEDICAL TREATMENT (THE COMPARATIVE STUDY BETWEEN INDONESIAN LAW, DUTCH LAW, AND ENGLISH LAW)”. *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 1, 43. DOI: <http://dx.doi.org/10.23920/jbmh.v5i1.7>
- Niru Anita Sinaga and Nunuk Sulisrudatin. (2017). “Hal – Hal Pokok Dalam Pembuatan Suatu Kontrak”. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, no. 2 (2017), 115. <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/134/0>. DOI: <https://doi.org/10.35968/jh.v7i2.134>.
- Yunus, Ahyuni. (2019). “Penyalahgunaan Keadaan Dalam Bentuk Perjanjian Baku (*Misuse of Other Party Condition in Standard Contract*)”. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 2, 177. DOI:<https://doi.org/10.24815/kanun.v21i2.12854>.

KEBIJAKAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA DI MASA PANDEMI COVID-19

Yvonne Kezia D. Nafi¹

I. Pengantar

Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan salah satu kelompok rentan yang terdampak kondisi pandemi Covid-19. Tidak hanya yang berada di negara penempatan, pandemi juga berdampak para calon PMI yang masih berada di dalam negeri dan menunggu keberangkatan. Permasalahan yang telah ada sebelum pandemi – seperti pemutusan hubungan kerja secara sepihak, gaji yang tidak dibayarkan/bekerja ekstra tanpa insentif, sampai kekerasan terhadap pekerja migran perempuan – diperparah ketika pandemi melanda. Situasi pandemi juga berdampak pada drastisnya penurunan jumlah penempatan PMI di luar negeri karena kebijakan *lock-down* yang tidak membuka sama sekali akses warga negara lain untuk masuk ke beberapa negara. Berdasarkan data Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), jumlah PMI yang diberangkatkan ke negara tujuan pada tahun 2021 turun sekitar 60% dibandingkan dengan tahun sebelumnya, di mana totalnya mencapai sekitar 42.000 orang.²

Sebagai bentuk respons penanganan pandemi, Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia (Kemenaker) menerbitkan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia Nomor 151 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Kepmenaker 151/2020) pada 20 Maret 2020. Kepmenaker 151/2020 ini bertujuan untuk mengurangi risiko pemaparan virus Covid-19 terhadap PMI yang mungkin terjadi di negara-negara penempatan, sampai dengan kondisi pandemi dirasakan sudah cukup kondusif.³ Pertimbangan ini juga didasari dengan bertambah ketatnya prosedur penerimaan dari negara-negara penempatan – seperti kewajiban untuk karantina, hasil *swab* dan bukti bebas Covid-19, dan prosedur lainnya – yang menyebabkan biaya penempatan PMI menjadi bertambah mahal.⁴

Kebijakan moratorium tersebut ternyata menciptakan permasalahan yang baru, yaitu tingkat pengangguran yang secara drastis meningkat dan

¹ Penulis adalah pengajar Bidang Studi Hukum, Masyarakat dan Pembangunan – Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² BeritaSatu. “Prime Time Talk: Nasib Pekerja Migran Saat Pandemi”. 8 September 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=UAXi3vUmXI0>.

³ Butir KEDELAPAN Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 151 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Penempatan Pekerja Migran Indonesia. https://jdih.kemnaker.go.id/asset/data_puu/Kepmen_151_2020.pdf.

⁴ Larasati Dyah Utami, “Menaker Ungkap Alasan Penghentian Sementara Penempatan PMI Keluar Negeri”, *Tribun News*, 1 September 2021, <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/09/01/menaker-ungkap-alasan-penghentian-sementara-penempatan-pmi-keluar-negeri>.

penundaan terhadap penambahan devisa negara. Hanya dalam jangka waktu empat bulan, Kepmenaker 151/2020 dicabut dan digantikan dengan Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 294 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia pada masa Adaptasi Kebiasaan Baru (Kepmenaker 294/2020). Kebijakan ini menuai banyak kritik dari komunitas dan penggiat hak-hak pekerja migran. Alih-alih memanfaatkan kondisi ini untuk membenahi tata kelola migrasi pekerja Indonesia (sebagaimana dimandatkan dalam UU 18/2017), Pemerintah kembali mempertaruhkan keselamatan para PMI dengan memberangkatkan mereka di kala pandemi.⁵

Secara garis besar, tulisan ini ingin mengupas bagaimana pelindungan Negara terhadap PMI selama masa pandemi, terutama dengan terbitnya UU 18/2017 pada empat tahun yang lalu. Analisis dilakukan dengan melihat cerita dan pengalaman para PMI selama masa pandemi, dan juga berbagai kebijakan dan koordinasi yang dilakukan oleh Kemenaker, serta kementerian/lembaga terkait, dalam rangka mitigasi dampak Covid-19 terhadap PMI.

II. Kondisi Pekerja Migran Indonesia selama Pandemi Covid-19

Pandemi Covid-19 tentunya berdampak cukup signifikan bagi keberlangsungan hidup para PMI. Tidak sedikit PMI yang mengalami gangguan kesehatan mental dan pada akhirnya memutuskan bunuh diri.⁶ Sejak Januari hingga Agustus 2020, tercatat bahwa terdapat 176.000 PMI yang dipulangkan dari negara penempatan,⁷ baik dalam keadaan sakit, kehilangan pekerjaan, atau permasalahan dokumen penempatan (visa yang sudah berakhir, dll.). Ketika gelombang kedua Covid-19 muncul di tahun 2021, beberapa negara pun kembali menerapkan *lock down*, salah satunya adalah Malaysia. Total PMI yang harus dipulangkan dari seluruh detensi migrasi di Malaysia sebanyak 7.300 orang.⁸ Namun demikian, proses kepulangan ini dirasakan tidak mendapat antisipasi dari Pemerintah karena banyak PMI yang masih

⁵ Ady Thea DA, "Penempatan Buruh Migran saat Pandemi Menuai Kritik", *Hukum Online*, 4 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f29138e5e8ac/penempatan-buruh-migran-saat-pandemi-menuai-kritik?page=1>.

⁶ Fathiyah Wardah, "Pandemi Covid-19 Perberat Beban Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri", *VOA Indonesia*, 15 Agustus 2021, <https://www.voaindonesia.com/a/pandemi-covid-19-perberat-beban-pekerja-migran-indonesia-di-luar-negeri-/6003167.html>.

⁷ Pramita Tristiawati, "176 Ribu Pekerja Migran Indonesia Dipulangkan Selama Masa Pandemi Covid-19", *Liputan 6*, 5 September 2020, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4348439/176-ribu-pekerja-migran-indonesia-dipulangkan-selama-pandemi-covid-19>.

⁸ Muhammad Naufal, "7.300 Pekerja Migran Bermasalah di Malaysia Bakal Dipulangkan ke Indonesia", *Kompas.com*, 2 Juni 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/06/02/191440126/7300-pekerja-migran-bermasalah-di-malaysia-bakal-dipulangkan-ke-indonesia>.

belum mendapatkan pemenuhan kebutuhan hidup yang layak pasca kepulangan, bahkan tidak masuk ke dalam skema bantuan sosial pandemi.⁹

Di balik proses pemulangan yang masif, masih terdapat banyak PMI yang ternyata tertahan di negara penempatan dengan ketidakjelasan nasib. Beberapa artikel bahkan menggunakan istilah ‘*abandonment*’ (penelantaran) alih-alih ‘*displacement*’ (situasi di mana seseorang dalam posisi *stateless* atau tidak memiliki kewarganegaraan, di saat hak-hak asasi yang krusial hanya bisa didapatkan berdasarkan kewarganegaraan¹⁰ - suatu istilah yang kerap digunakan dalam studi migrasi) untuk menggambarkan kondisi para pekerja migran di kala pandemi.¹¹ Dalam perihal akses kesehatan, kebanyakan program vaksinasi gratis masih diprioritaskan bagi warga negara yang memiliki kartu identitas penduduk setempat. Di satu sisi, kelompok pekerja migran telah menjadi salah satu kontributor terbesar penyebaran virus Covid-19 di beberapa negara. Contohnya seperti di Malaysia, di mana dari 2.188 kasus positif yang terdeteksi pada 25 November 2020, 1.511 kasus berasal dari pekerja migran.¹²

Salah satu cerita datang dari PMI yang diberangkatkan secara prosedural ke Saudi Arabia. Ia mengatakan bahwa selama masa karantina, dirinya dan ke-27 rekan PMI memiliki akses yang minim terhadap persediaan makanan. Beberapa PMI pun sempat menunjukkan gejala seperti demam, kesulitan bernafas, dan kehilangan daya penciuman – namun demikian tidak pernah ada pemeriksaan kesehatan, *rapid test* atau tes *swab* yang diselenggarakan baik oleh pemberi kerja ataupun perwakilan pemerintah Indonesia.¹³ Lain halnya dengan Malaysia di mana situasinya lebih kompleks. Pemerintah Malaysia mewajibkan para pemberi kerja agar dapat melakukan tes *swab* secara reguler kepada pekerjanya.¹⁴ Hal ini disambut dengan respons yang berbeda-beda, tergantung dari kapasitas keuangan setiap entitas bisnis. Untuk industri yang lebih kecil, beberapa malah membebaskan kewajiban *swab* tersebut kepada pekerjanya. Salah satu PMI, seorang pekerja konstruksi di Malaysia mengatakan bahwa banyak dari rekan kerjanya harus mengeluarkan biaya pribadi untuk melakukan *swab* antigen secara berkala.¹⁵

⁹ Islahudin, “Banyak pekerja migran dipulangkan, tak masuk skema bansos pandemi”, *Lokadata*, 8 Juli 2021, <https://lokadata.id/artikel/banyak-pekerja-migran-dipulangkan-tak-masuk-skema-bansos-pandemi>.

¹⁰ Elizabeth Colson, “Displacement”, David Nugent and Joan Vincent (eds.), *A Companion to the Anthropology of Politics* (Malden, Oxford: Blackwell Publishing 2004): 110.

¹¹ Pamungkas A. Dewanto, “Abandonment: The New-Normal for Migrant Workers?”, *Heinrich Böll Stiftung Southeast Asia*, 29 April 2021, https://th.boell.org/en/2021/04/29/abandonment-migrant-workers#_ftn1.

¹² Dewanto, “Abandonment”.

¹³ Dewi Nurita, Yusuf Manurung, dkk., “Migrant Workers Cul-de-sac: the Grim

¹⁴ Santi Dwi, “Malaysia Wajibkan Semua Pekerja Asing Termasuk TKI untuk Tes COVID-19”, *IDN Times*, 5 Mei 2020, <https://www.idntimes.com/news/world/santi-dewi/malaysia-wajibkan-semua-pekerja-asing-tki-covid-1>.

¹⁵ Dwi, “Malaysia Wajibkan”.

Tidak sedikit dari mereka pun mengalami pemotongan gaji oleh majikannya karena resesi.¹⁶

Masa pandemi juga terus dimanfaatkan oleh banyak oknum untuk dijadikan ladang bisnis pemberangkatan PMI secara non-prosedural. Masih dengan modus yang sama, para calon PMI dijanjikan dapat bekerja di luar negeri dengan syarat harus menyetorkan sejumlah uang. Berdasarkan data dari Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) di Kuala Lumpur, dari 2,5-2,7 juta PMI yang ada di Malaysia, separuhannya tidak memiliki dokumen keimigrasian. Mereka merupakan pihak yang paling rentan untuk mendapatkan penanganan, terutama ketika terdampak Covid-19. Pemberangkatan secara non-prosedural sudah pasti berdampak pada beberapa pemenuhan hak-hak PMI di negara penempatan, termasuk perlindungan hukum dan jaminan kesehatan. Namun demikian, beberapa PMI tetap merasa kesulitan untuk mendapatkan akses bantuan dan penanganan dari pihak kedutaan selama masa pandemi sekalipun mereka memiliki diberangkatkan secara prosedural.¹⁷ Perwakilan dari Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) Lampung Selatan mengakui bahwa inisiasi penanganan dan bantuan di negara penempatan masih banyak datang dari pihak komunitas alih-alih dari pihak kedutaan.¹⁸

Hal lain yang perlu disorot adalah bagaimana pandemi menempatkan perempuan pekerja migran pada posisi yang lebih rentan terhadap tindakan kekerasan di semua tahapan migrasi kerja. Data penempatan PMI pada periode Mei-Juli 2021 menunjukkan bahwa 87% PMI yang diberangkatkan adalah perempuan¹⁹; dan jika dilihat berdasarkan sektor pekerjaan, 76% dari PMI yang diberangkatkan bekerja di sektor informal dan masih didominasi oleh pekerja domestik (asisten rumah tangga)²⁰. Proses karantina menyebabkan banyak dari perempuan pekerja migran rentan mengalami tindak kekerasan dan pelecehan, serta minimnya akses terhadap perlindungan hukum dan penanganan kesehatan. Berdasarkan CATAHU Komnas Perempuan 2020, memang terdapat penurunan angka kasus kekerasan terhadap perempuan pekerja migran, yakni dari 398 menjadi 157.²¹ Namun penurunan angka tersebut sangat mungkin dikarenakan semakin terbatasnya kondisi mereka

¹⁶ Dwi, "Malaysia Wajibkan".

¹⁷ Dwi, "Malaysia Wajibkan". Lihat juga Dewanto, "Abandonment".

¹⁸ Ismi Iamsel (SBMI Lampung Selatan), wawancara melalui Zoom, 6 Oktober 2021.

¹⁹ Berita Satu, "Prime Time".

²⁰ Berita Satu, "Prime Time".

²¹ "Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19", CATAHU 2020 Komnas Perempuan: Lembar Fakta dan Poin Kunci, 5 Maret 2021, <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/catahu-2020-komnas-perempuan-lembar-fakta-dan-poin-kunci-5-maret-2021>.

untuk melapor dan mengakses layanan pengaduan, terutama sepanjang masa penerapan *lock down* atau *physical distancing*.²²

III. Respons Kebijakan COVID-19 terhadap Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

1. Kebijakan Internasional: Rekomendasi Kebijakan oleh International Labor Organization

International Labour Organization (ILO) telah menerbitkan kebijakan pelindungan pekerja migran selama Pandemi Covid-19 pada bulan April 2020 yang lalu. Kebijakan tersebut diharapkan dapat menjadi acuan dan rekomendasi bagi setiap negara pengirim maupun negara penempatan pekerja migran. Standar internasional seperti ini menjadi penting untuk menjadi patokan bagi kebijakan nasional yang adil, efektif, dan berbasis hak, terutama di masa pandemi Covid-19 di mana pekerja migran menjadi salah satu kelompok yang paling rentan.

Beberapa rangkuman kebijakan penting yang dapat disorot antara lain:

- i) Pekerja migran harus tercakup sebagai sasaran respons Covid-19, dengan perhatian khusus terhadap pekerja perempuan yang lebih rentan mengalami kekerasan saat karantina;
- ii) Akses terhadap layanan kesehatan dan pelindungan sosial perlu diperluas;
- iii) Para pekerja migran perlu dipastikan agar tetap memiliki status prosedural, melalui cara memfasilitasi, misalkan, perpanjangan visa, amnesti, atau pembaruan izin kerja/tinggal;
- iv) Seluruh pekerja migran, baik yang prosedural maupun non-prosedural, harus mendapatkan akses terhadap pelindungan hukum.²³

Berbagai kebijakan tersebut bertitik pangkal pada kesadaran bahwa posisi pekerja migran perempuan adalah kelompok yang terentan.²⁴ Mereka menjadi lebih rentan terhadap tindak kekerasan dan pelecehan dan di saat yang bersamaan memiliki akses yang lebih terbatas terhadap layanan dukungan di kala pandemi; beberapa pekerja perempuan pun bekerja di sektor kesehatan dan perawatan sehingga lebih rentan terpapar virus Covid-19.²⁵ Untuk itu ILO menekankan pentingnya untuk kebijakan yang sensitif gender. Sensitif gender dalam hal ini termasuk langkah-langkah praktis yang diterapkan oleh perusahaan atau pemberi kerja dalam hal, misalkan, membangun mekanisme pengaduan atau pelaporan tindak kekerasan dan pelecehan,²⁶ terutama bagi

²² “Kemen PPPA Waspadai adanya Kasus KDRT Tersembunyi sejak WFH di Masa Pandemi”, Siaran Pers Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 12 Juni 2020, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2725/kemen-pppa-waspadai-adanya-kasus-kdrt-tersembunyi-sejak-wfh-di-masa-pandemi>.

²³ “Risalah Kebijakan ILO, Pelindungan pekerja migran selama pandemi COVID-19”, April 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_745598.pdf.

²⁴ ILO, “Risalah Kebijakan”.

²⁵ ILO, “Risalah Kebijakan”.

²⁶ ILO, “Risalah Kebijakan”.

kelompok marjinal seperti penyandang disabilitas dan kelompok minoritas lainnya.

2. *Kebijakan Nasional: Respons Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia*

Setelah Kepmenaker 151/2020 dicabut dan digantikan dengan Kepmenaker 294/2020, Menteri Ketenagakerjaan telah menyusun peta jalan bagi penempatan PMI. Pemberangkatan di masa adaptasi kebiasaan baru diperuntukkan bagi calon PMI yang telah terdaftar di Sistem Komputerisasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (SISKOP2MI)²⁷ dan semua biaya penerapan protokol kesehatan dikatakan akan ditanggung oleh Pemerintah.²⁸ Beberapa langkah pelindungan yang dilakukan antara lain berkoordinasi dengan berbagai *stakeholders* untuk membantu fasilitasi kebutuhan PMI; mendata kepulungan PMI serta memonitor kondisi PMI dengan melibatkan Dinas Kesehatan; pemberian bantuan bahan pokok kepada PMI terdampak Covid-19 di negara-negara penempatan; serta pelaksanaan program perluasan kesempatan kerja seperti program padat karya infrastruktur, inkubasi bisnis, dan lain-lain.²⁹ Kemenaker juga menerbitkan Peraturan Menteri nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Jangka Waktu Manfaat Perlindungan Jaminan Sosial Sebelum Bekerja Bagi Calon Pekerja Migran Indonesia Selama Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 (Permenaker 10/2020) sebagai bentuk mitigasi terhadap calon PMI yang tertunda keberangkatannya agar dapat tetap mendapatkan pelindungan jaminan sosial.

Beberapa kebijakan di atas memperlihatkan bahwa Kemenaker gagal merespons gagasan kebijakan panduan yang telah diberikan oleh ILO, yakni perhatian khusus terhadap kerentanan perempuan pekerja migran. Walaupun Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) menerbitkan sebuah panduan yang berjudul “Panduan Perlindungan Bagi Perempuan Pekerja Migran Indonesia dalam Situasi Pandemi Covid-19 dan Protokol Penanganan Kasus Kekerasan Berbasis Gender & Perdagangan Orang Perempuan Pekerja Migran Indonesia di Masa Pandemi Covid-19”³⁰,

²⁷ Pasal 39 huruf (d) UU 18/17 memandatkan agar Pemerintah “... membentuk dan mengembangkan sistem informasi terpadu dalam penyelenggaraan penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.”. Sistem Komputerisasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (SISKOP2MI) sendiri merupakan pembaharuan dari Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri (SISKOTKLN), yang bertujuan menjadi *single system* penyediaan informasi terkait dengan proses migrasi PMI.

²⁸ Satrio Widiyanto, “Masuki New Normal, Roadmap Penempatan Pekerja Migran Indonesia Telah Disiapkan”, *PikiranRakyat.com*, 15 Juli 2020, https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01597887/masuki-new-normal-roadmap-penempatan-pekerja-migran-indonesia-telah-disiapkan_d

²⁹ Hendra Cipta, “Ini Strategi Pemerintah Lindungi Pekerja Migran di Masa Pandemi”, *Kompas.com*, 24 Mei 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/05/24/205525326/ini-strategi-pemerintah-lindungi-pekerja-migran-di-masa-pandemi>.

³⁰ Panduan lengkap dapat diakses pada: <https://covid19.go.id/p/protokol/panduan-pelindungan-bagi-perempuan-pekerja-migran-indonesia-dalam-situasi-pandemi-covid-19>.

namun penyusunan panduan tersebut tidak melibatkan Kemenaker, yang notabene-nya adalah ujung tombak penanganan PMI di lapangan. Kebijakan yang lain pun seperti akses terhadap jaminan kesehatan, pelindungan hukum, dan pemberangkatan secara prosedural pada kenyataannya masih terdapat banyak kendala karena minimnya sinergisitas antara kementerian/lembaga (sebagaimana akan dijelaskan pada bab berikut ini).

IV. Kehadiran Negara dalam Memberikan Pelindungan kepada PMI selama masa Pandemi Covid-19

UU 18/2017 diterbitkan mengganti Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU 39/2004) dengan salah satu tujuan untuk meningkatkan peran Negara di dalam siklus migrasi di Indonesia, terutama dalam hal pemberian pelindungan. Namun setelah kurang lebih empat tahun berlalu, penyelesaian sejumlah persoalan PMI belum menyentuh akar permasalahannya. Hingga saat ini masih banyak calon PMI menyadari keberadaan UU 18/2017.³¹ Sosialisasi yang dilakukan hanya sebatas “pemberitahuan” tanpa ada pendampingan lebih lanjut di lapangan terhadap para calon PMI. Beberapa petugas dinas ketenagakerjaan pun belum terlalu memahami perubahan substansi dalam UU 18/2017. Pengetahuan hukum yang diketahui sebatas bahwa undang-undang tersebut menggantikan UU 39/2004, namun tidak lebih lanjut mengenai apa ‘terobosan’ yang dituju terlebih implementasinya di lapangan.³² Oleh karena itu tidak mengherankan jika fenomena pemberangkatan secara non-prosedural, terhambatnya pemenuhan hak-hak, kasus perdagangan orang dan penganiyaan, sampai dengan pemulangan PMI dalam wujud jenazah masih kerap terjadi.

Pasal 3 UU 18/2017 menjamin bahwa Negara akan hadir untuk menjamin pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia para PMI; serta memberikan pelindungan hukum, ekonomi, dan sosial bagi PMI dan keluarganya. Pelindungan ini akan diberikan sepanjang siklus migrasi – yakni prakeberangkatan, pada saat di negara penempatan, dan pascakeberangkatan. Peran Negara dalam hal ini juga sepertinya masih ter-segmentasi dengan ego sektoral yang terdapat dalam masing-masing kementerian/lembaga. Contohnya seperti pihak Kementerian Luar Negeri, melalui perwakilan RI di beberapa negara, yang masih memiliki perbedaan perspektif terhadap hak-hak PMI dan membedakan pelindungan terhadap PMI prosedural dan non-prosedural – padahal status non-prosedural PMI di negara penempatan hanyalah dampak dari belum terselesaikannya akar permasalahan di ‘hulu’ siklus migrasi.³³ Hal ini tentu akhirnya berdampak lebih buruk ketika pandemi melanda tanpa memilih-milih status ‘korban’-nya.

³¹ Ismi Iamsel, wawancara melalui Zoom.

³² Ismi Iamsel, wawancara melalui Zoom.

³³ Ismi Iamsel, wawancara melalui Zoom.

Ketua BP2MI pun mengakui bahwa masih banyak aparaturnya yang turut terlibat dalam sindikat pemberangkatan PMI secara non-prosedural.³⁴ Sekalipun regulasi dan sistem tata kelola sudah diperbaiki, ketua BP2MI berpendapat bahwa hal tersebut akan percuma jika tidak ada kemauan politik dan kerja sama dari masing-masing *stakeholders*.³⁵ Misalkan saja, ‘celah’ *modus operandi* pemberangkatan PMI secara non-prosedural banyak terdapat pada pihak imigrasi, di mana tidak ada pemeriksaan lebih lanjut terhadap pihak (dalam hal ini PMI yang diberangkatan secara non-prosedural) yang berangkat menggunakan visa turis namun tanpa tiket kepulangan.³⁶ Meskipun sudah terdapat *memorandum of understanding* dengan Kementerian Perhubungan dan Direktorat Jenderal Imigrasi, tetap saja implementasinya terkadang masih berbeda di lapangan.

Kehadiran Negara juga masih dipertanyakan di ‘kantong-kantong’ pekerja migran. UU 18/2017 memandatkan bahwa semua alur keberangkatan akan dipegang langsung oleh Negara melalui pendirian Layanan Terpadu Satu Atap Penempatan (LTSA). Walaupun saat ini sudah terdapat 45 (empat puluh lima) LTSA di seluruh Indonesia, namun belum semua beroperasi dengan optimal. Seperti di Provinsi Lampung yang hanya memiliki LTSA di Lampung Timur alih-alih Bandar Lampung sebagai ibu kota provinsi karena dianggap sebagai kantong PMI terbesar. Hal ini mengakibatkan calon-calon PMI yang tinggalnya jauh dari Lampung Timur menjadi terkendala ketika harus mengurus dokumen keberangkatan di LTSA Lampung Timur, sehingga biasanya akan berakhir dengan menggunakan jasa ‘calo’ atau ‘agensi’.³⁷ Padahal tujuan dari pendirian LTSA itu sendiri adalah agar para calon PMI dapat menjadi berdaya dan mandiri dalam pengurusan dokumen keberangkatannya. Keterbatasan akses tersebut pada akhirnya memberikan efek domino terhadap timbulnya permasalahan lain seperti keberangkatan secara non-prosedural, kasus *overcharging*, dan diperparah dengan rendahnya konsekuensi hukum terhadap mereka yang melanggar aturan.

V. Kesimpulan dan penutup

Dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwa pelindungan yang diberikan oleh Negara terhadap hak-hak PMI masih jauh dari maksimal. Walaupun sudah dilakukan berbagai upaya seperti langkah evakuasi, memastikan pelayanan kesehatan, dan bantuan logistik, namun kondisi di lapangan masih menunjukkan masih lebih banyak hak-hak PMI yang terlanggar dan tidak terpenuhi, terutama di masa pandemi Covid-19 ini. Kehadiran Negara masih dirasakan tidak signifikan karena pada akhirnya para

³⁴ BeritaSatu, “Prime Talk”.

³⁵ BeritaSatu, “Prime Talk”.

³⁶ BeritaSatu, “Prime Talk”.

³⁷ Dalam proses wawancara via Zoom, Ismi menjelaskan bahwa banyak PMI di Lampung Selatan yang terkendala jarak jika harus mengurus dokumen keberangkatan di LTSA Lampung Timur, dan berakhir menggunakan jasa ‘calo’ atau agensi.

PMI masih kembali mengandalkan jasa agensi, dan beralih kepada komunitas buruh atau lembaga masyarakat sipil perihal pelindungan dan advokasi.

Hal ini turut disebabkan karena minimnya sinergisitas antar kementerian/lembaga. Terlepas dari adanya kebijakan panduan di level internasional, Pemerintah masih belum berhasil merespons isu kerentanan secara signifikan. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Kemenaker, sebagai garda terdepan pelindungan PMI, terkesan lebih bersifat formalitas dan hanya menitikberatkan pada stabilitas kondisi perekonomian. Peran masyarakat sipil, organisasi non-pemerintah, dan komunitas buruh migran masih diakui lebih kuat ketika berbicara mengenai implementasi di lapangan. Dalam situasi darurat pandemi, bentuk pelindungan seharusnya diberikan tanpa lagi mempertimbangkan status prosedural atau pun non-prosedural – karena hal ini hanyalah dampak dari permasalahan tata kelola migrasi yang belum terbenahi dari ‘hulu’-nya, walaupun sudah empat tahun pasca penerbitan UU 18/2017.

Terkait dengan UU 18/2017 sendiri, hingga saat ini belum ada peraturan pelaksana yang dapat melakukan penerobosan dalam perbaikan tata kelola penempatan dan pelindungan PMI yang inklusif, transformatif, dan responsif gender. Beberapa permasalahan mendasar yang menjadi “pekerjaan rumah” besar bagi Kemenaker antara lain:

- Masih diperlukan sosialisasi dan penyuluhan yang menyeluruh tentang UU No. 18/17. Selain itu, peraturan pelaksana UU 18/2017 perlu segera disusun dan dirampungkan untuk kepastian implementasi di lapangan;
- Masih perlu dibentuk mekanisme pengawasan yang optimal dari Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah;
- Diperlukan suatu peta jalan yang jelas untuk peningkatan keterampilan masyarakat ‘kantong-kantong’ calon PMI agar dapat meningkatkan dan memperluas pilihan kerja di luar negeri, terutama sektor-sektor formal;
- Diperlukan sinergisitas yang dibarengi dengan kemauan politik dari setiap kementerian/lembaga untuk menyelesaikan permasalahan migrasi.

Untuk itu penulis sangat menyarankan agar masa pandemi ini dijadikan momentum untuk melakukan pembenahan secara menyeluruh agar UU 18/2017 dapat segera terimplementasikan sesuai dengan ‘roh’ dan tujuannya.

Daftar Pustaka

- BeritaSatu. “Prime Time Talk: Nasib Pekerja Migran Saat Pandemi”. 8 September 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=UAXi3vUmXI0>.
- Butir KEDELAPAN Keputusan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 151 Tahun 2020 tentang Penghentian Sementara Penempatan Pekerja Migran Indonesia. https://jdih.kemnaker.go.id/asset/data_puu/Kepmen_151_2020.pdf.
- Larasati Dyah Utami, “Menaker Ungkap Alasan Penghentian Sementara Penempatan PMI Keluar Negeri”, *Tribun News*, 1 September 2021, <https://www.tribunnews.com/nasional/2021/09/01/menaker-ungkap-alasan-penghentian-sementara-penempatan-pmi-keluar-negeri>.

- Ady Thea DA, "Penempatan Buruh Migran saat Pandemi Menuai Kritik", *Hukum Online*, 4 Agustus 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f29138e5e8ac/penempatan-buruh-migran-saat-pandemi-menuai-kritik?page=1>.
- Fathiyah Wardah, "Pandemi Covid-19 Perberat Beban Pekerja Migran Indonesia di Luar Negeri", *VOA Indonesia*, 15 Agustus 2021, <https://www.voaindonesia.com/a/pandemi-covid-19-perberat-beban-pekerja-migran-indonesia-di-luar-negeri-/6003167.html>.
- Pramita Tristiawati, "176 Ribu Pekerja Migran Indonesia Dipulangkan Selama Masa Pandemi Covid-19", *Liputan 6*, 5 September 2020, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4348439/176-ribu-pekerja-migran-indonesia-dipulangkan-selama-pandemi-covid-19>.
- Muhammad Naufal, "7.300 Pekerja Migran Bermasalah di Malaysia Bakal Dipulangkan ke Indonesia", *Kompas.com*, 2 Juni 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/06/02/191440126/7300-pekerja-migran-bermasalah-di-malaysia-bakal-dipulangkan-ke-indonesia>.
- Islahudin, "Banyak pekerja migran dipulangkan, tak masuk skema bansos pandemi", *Lokadata*, 8 Juli 2021, <https://lokadata.id/artikel/banyak-pekerja-migran-dipulangkan-tak-masuk-skema-bansos-pandemi>.
- Elizabeth Colson, "Displacement", David Nugent and Joan Vincent (eds.), *A Companion to the Anthropology of Politics* (Malden, Oxford: Blackwell Publishing 2004): 110.
- Pamungkas A. Dewanto, "Abandonment: The New-Normal for Migrant Workers?", *Heinrich Böll Stiftung Southeast Asia*, 29 April 2021, https://th.boell.org/en/2021/04/29/abandonment-migrant-workers#_ftn1.
- Dewi Nurita, Yusuf Manurung, dkk., "Migrant Workers Cul-de-sac: the Grim
Santi Dwi, "Malaysia Wajibkan Semua Pekerja Asing Termasuk TKI untuk Tes COVID-19", *IDN Times*, 5 Mei 2020, <https://www.idntimes.com/news/world/santi-dewi/malaysia-wajibkan-semua-pekerja-asing-tki-covid-1>.
- Ismi Iamsel (SBMI Lampung Selatan), wawancara melalui Zoom, 6 Oktober 2021.
- "Perempuan dalam Himpitan Pandemi: Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19", CATAHU 2020 Komnas Perempuan: Lembar Fakta dan Poin Kunci, 5 Maret 2021, <https://komnasperempuan.go.id/siaran-pers-detail/catahu-2020-komnas-perempuan-lembar-fakta-dan-poin-kunci-5-maret-2021>.
- "Kemen PPPA Waspadai adanya Kasus KDRT Tersembunyi sejak WFH di Masa Pandemi", Siaran Pers Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 12 Juni 2020, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2725/kemen-pppa-waspadai-adanya-kasus-kdrt-tersembunyi-sejak-wfh-di-masa-pandemi>.
- "Risalah Kebijakan ILO, Pelindungan pekerja migran selama pandemi COVID-19", April 2020, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_745598.pdf.
- Pasal 39 huruf (d) UU 18/17 memandatkan agar Pemerintah "... membentuk dan mengembangkan sistem informasi terpadu dalam penyelenggaraan penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.". Sistem Komputerisasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (SISKOP2MI) sendiri merupakan pembaharuan dari Sistem Komputerisasi Tenaga Kerja Luar Negeri (SISKOTKLN), yang bertujuan menjadi *single system* penyediaan informasi terkait dengan proses migrasi PMI.
- Satrio Widiyanto, "Masuki New Normal, Roadmap Penempatan Pekerja Migran Indonesia Telah Disiapkan", *PikiranRakyat.com*, 15 Juli 2020, <https://www.pikiran-rakyat.com/nasional/pr-01597887/masuki-new-normal-roadmap-penempatan-pekerja-migran-indonesia-telah-disiapkan>.
- Hendra Cipta, "Ini Strategi Pemerintah Lindungi Pekerja Migran di Masa Pandemi", *Kompas.com*, 24 Mei 2021,

<https://money.kompas.com/read/2021/05/24/205525326/ini-strategi-pemerintah-lindungi-pekerja-migran-di-masa-pandemi>.

Panduan lengkap dapat diakses pada: <https://covid19.go.id/p/protokol/panduan-pelindungan-bagi-perempuan-pekerja-migran-indonesia-dalam-situasi-pandemi-covid-19>.

Ismi Iamsel, wawancara melalui Zoom.

Dalam proses wawancara via Zoom, Ismi menjelaskan bahwa banyak PMI di Lampung Selatan yang terkendala jarak jika harus mengurus dokumen keberangkatan di LTSA Lampung Timur, dan berakhir menggunakan jasa ‘calo’ atau agensi.

DAMPAK PANDEMI COVID-19 TERHADAP HAK ATAS KESEHATAN BAGI PENYANDANG DISABILITAS

Muh. Wildan Teddy Bintang P. Has dan Wahyu Andrianto

E-mail: wildan.teddy@gmail.com dan wahyu.andrianto@ui.ac.id

Abstrak

Penyandang disabilitas menjadi salah satu kelompok paling rentan dan terdampak di masa pandemi COVID-19. Akibat kondisinya yang termarginalkan, penyediaan akses dan pemenuhan hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas menjadi hal yang penting. Hak atas kesehatan yang merujuk pada hak terhadap derajat kesehatan yang setinggi-tingginya (*highest attainable standard of health*) tidak hanya meliputi aspek kesehatan itu sendiri yang terdiri dari kesehatan fisik dan mental saja, melainkan aspek penentu kesehatan (*underlying determinants of health*) yang terdiri dari air bersih; sanitasi memadai; ketersediaan sandang, pangan, dan papan; lingkungan hidup sehat; akses terhadap informasi; dan pendidikan. Pemenuhan hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas juga telah diatur di dalam instrumen hukum internasional dan nasional yang seluruhnya berorientasi pada terciptanya kesetaraan dan peningkatan kesejahteraan. Meski begitu, tantangan yang dialami oleh penyandang disabilitas, khususnya pada masa pandemi COVID-19, masih sangat besar. Faktor komorbiditas; terganggunya akses terhadap pelayanan kesehatan, terapi, dan pengobatan; rendahnya akses terhadap pendapatan dan ekonomi; adanya praktik diskriminatif dan stigma negatif; serta kesulitan lainnya menjadi penghalang tercapainya hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas. Oleh karena itu, keberadaan kebijakan inklusif yang memposisikan penyandang disabilitas sebagai subjek serta peningkatan kualitas implementasi kebijakan tersebut menjadi cara untuk menjamin terpenuhinya hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas terlebih pada masa pandemi COVID-19.

Kata kunci: penyandang disabilitas, hak atas kesehatan, pandemi COVID-19, akses

Abstract

People with disabilities are one of the most vulnerable and affected groups during the COVID-19 pandemic. Due to their marginalized status, providing access to and fulfilling the right to health for persons with disabilities is important. The right to health, which refers to the right to the highest attainable standard of health, does not only cover the health aspect itself which consists of physical and mental health, but also the underlying determinants of health which consist of access to safe and potable water and adequate sanitation; an adequate supply of safe food, nutrition, and housing; healthy occupational and environmental conditions; and access to health-related education and information. The fulfilment of the right to health for persons with disabilities has also been regulated in international and national legal instruments, all of which are aimed to create equality and improving welfare. Even so, the challenges experienced by people with disabilities, especially during the COVID-19 pandemic, are limiting the progress to happen. Comorbidities; disruption of access to health services, therapy, and medication; low access to income and economy; the existence of discriminatory practices and negative stigma; and other difficulties still hinder the fulfilment of the right to health for persons with disabilities. Therefore, the existence of inclusive policies that position persons with disabilities as subjects and improving the quality of implementation of these policies are the way to ensure the fulfilment of the right to health for persons with disabilities, especially during the COVID-19 pandemic.

Keywords: persons with disabilities, right to health, COVID-19 pandemic, access

A. Awal COVID-19 Terdeteksi dan Perkembangannya di Indonesia

Awal merebaknya wabah COVID-19 berawal dari sekelompok orang di Wuhan (ibukota Provinsi Hubei, Tiongkok) yang dilarikan ke rumah sakit akibat pneumonia parah pada Desember 2019. Kasus tersebut diawali dari

terpaparnya pengunjung pasar Huanan yang menjual hasil laut dan hewan hidup. Merespon hal tersebut, sistem pengawasan dimulai oleh pemerintah Tiongkok dan sampel pernapasan para pasien dikirim ke laboratorium untuk diperiksa.¹ Berdasarkan pemeriksaan tersebut, diketahui bahwa COVID-19 adalah virus patogen yang mudah tersebar yang menyebabkan gangguan pernapasan akut bahkan hingga kematian.²

Pesatnya kenaikan angka infeksi COVID-19 ini disebabkan oleh transmisi virus yang begitu cepat. Virus tersebut dapat menyebar secara langsung dan secara tidak langsung.³ Dalam penyebaran langsung, COVID-19 menyebar melalui *droplets* hasil pernapasan (batuk, bersin, berbicara, atau menyanyi). Cipratan air liur yang mengandung COVID-19 bersifat berbahaya dan dapat menularkan melalui udara karena kemampuannya bertahan hingga tiga jam.⁴ Oleh karena itu, pertukaran udara dan penerapan disinfektan dapat menekan penyebaran virus melalui udara.⁵

Penyebaran COVID-19 juga dapat terjadi melalui kontak fisik. Dalam suhu 24°C, virus ini dapat bertahan selama 5 hari pada dahak dan feses, 10 hari pada urin, dan 15 hari pada darah. Dalam suhu ruangan, virus ini dapat bertahan selama 3 hari pada permukaan kertas, kasa, plastik, dan kaca.⁶ Bila seseorang menyentuh permukaan yang terkontaminasi tersebut, kemudian mengontak membran mukosa (mata, hidung, atau mulut), maka risiko terinfeksi virus tersebut meningkat.⁷ Oleh karena itu, mencuci tangan dan muka dapat menekan kemungkinan dan menghindarkan diri dari infeksi COVID-19.⁸

¹ Tanu Singhal, "A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID-19)," *The Indian Journal of Pediatrics* Vol. 87 No. 4 (2020), hlm. 282.

² Muhammad Adnan Shereen, *et al.*, "COVID-19 infection: Emergence, transmission, and characteristics of human coronaviruses," *Journal of Advanced Research* Vol. 24 (2020), hlm. 92.

³ Melika Lotfi, Michael R. Hamblin, dan Nima Rezaei, "COVID-19: Transmission, prevention, and potential therapeutic opportunities," *Clinica Chimica Acta* Vol. 508 (2020), hlm. 255.

⁴ Neeltje van Doremalen, *et al.*, "Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-19," *The New England Journal of Medicine* Vol. 382 No. 16 (2020), hlm. 1564.

⁵ Joshua L. Santarpia, *et al.*, "Aerosol and surface contamination of SARS-CoV-2 observed in quarantine and isolation care," *Scientific Reports* Vol. 10 No. 1 (2020), hlm. 5.

⁶ Ze Zhang, Lichao Zhang, dan Yanqiao Wang, "COVID-19 indirect contact transmission through the oral mucosa must not be ignored," *Journal of Oral Pathology and Medicine* Vol 49 (2020), hlm. 450.

⁷ Lei Luo, *et al.*, "Air and surface contamination in non-health care settings among 641 environmental specimens of 39 COVID-19 cases," *Neglected Tropical Diseases* Vol. 14 No. 10 (2020), hlm. 9.

⁸ Andrzej Przekwas dan Zhijian Chen, "Washing hands and the face may reduce COVID-19 infection," *Medical Hypotheses* Vol. 144 (2020), hlm. 3.

Sebagai negara dengan populasi terbesar keempat di dunia,⁹ Indonesia diprediksi akan merasakan dampak yang besar akibat pandemi COVID-19 dalam waktu yang lama jika dibandingkan dengan negara yang memiliki populasi lebih rendah.¹⁰ Ketika Tiongkok melaporkan kasusnya dalam kurun Desember 2019 hingga Februari 2020, Indonesia belum ada kasus terkonfirmasi. Kemudian baru pada 2 Maret 2020, pemerintah Indonesia menyatakan bahwa terdapat dua warga negara Indonesia yang terpapar COVID-19.¹¹ Setelah itu, pemerintah Indonesia mengambil langkah tindak lanjut, seperti menunjuk 100 rumah sakit untuk menjadi rumah sakit rujukan,¹² Kemudian, pemerintah Indonesia menambahnya secara berkala hingga menyentuh angka 984 per Juli 2021.¹³ Berkenaan dengan jumlah kasus terkonfirmasi, per 2 Oktober 2021, Indonesia telah mencatat 4.216.728 kasus. Lebih lanjut, sebanyak 4.039.835 kasus sembuh dan 142.026 orang meninggal dunia akibat COVID-19.¹⁴

B. Pengaturan terkait COVID-19 di Indonesia

Dalam pandemi COVID-19, pemerintah Indonesia menerapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020.¹⁵ Pembatasan tersebut ditujukan pada pergerakan orang dan barang¹⁶ dan didasarkan pada faktor pertimbangan epidemiologis, besarnya ancaman, efektifitas, dukungan sumber daya, teknis operasional, pertimbangan politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.¹⁷ Penerapan pembatasan tersebut meliputi kegiatan belajar

⁹ World Bank, "The World Bank in Indonesia: Overview," <https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview#1> diakses 29 September 2021.

¹⁰ Asep Suryahadi, Ridho Al Izzati, dan Daniel Suryadarma, *SMERU Working Paper The Impact of COVID-19 Outbreak on Poverty: An Estimation for Indonesia* (Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020), hlm. 11.

¹¹ Ananda Teresia, "Breaking News: Kasus Pertama di Indonesia, 2 Orang Positif Corona," <https://kumparan.com/kumparannews/breaking-news-kasus-pertama-di-indonesia-2-orang-positif-corona-1swiPwz6csl/full> diakses 29 September 2021.

¹² Rizal Setyo Nugroho, "Ini 100 Rumah Sakit Rujukan Penanganan Virus Corona di 32 Provinsi," <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/02/144500765/ini-100-rumah-sakit-rujukan-penanganan-virus-corona-di-32-provinsi> diakses 29 September 2021.

¹³ Yoga Aditya Pratama, "Update COVID-19: Tersedia Sebanyak 984 RS Rujukan," <https://www.gatra.com/detail/news/515979/kesehatan/update-covid-19-tersedia-sebanyak-984-rs-rujukan> diakses 29 September 2021.

¹⁴ Kawal COVID-19, "Jumlah Kasus di Indonesia Saat Ini," <https://kawalcovid19.id/> diakses 2 Oktober 2021.

¹⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, PP No. 21 Tahun 2020, LN. No. 91 Tahun 2020, TLN No. 6487, Ps. 1. Pembatasan Sosial Berskala Besar didefinisikan sebagai pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

¹⁶ *Ibid.*, Ps. 2 ayat (1).

¹⁷ *Ibid.*, Ps. 2 ayat (2).

mengajar dan bekerja yang keduanya dilakukan secara *online*.¹⁸ Pembatasan itu ditujukan pada kegiatan keagamaan dan kegiatan di tempat atau fasilitas umum.¹⁹ Adapun dampak dari pembatasan tersebut ialah beban ganda bagi para pekerja sektor informal terhadap pembatasan ruang gerak semua orang sehingga menurunkan daya jual dan pendapatan mereka.²⁰ Permasalahan lain yang muncul adalah kurangnya koordinasi sinkronisasi pemerintah pusat dan daerah dalam membuat dan menerapkan kebijakan terkait PSBB ini yang menyebabkan kesimpangsiuran bagi masyarakat.²¹

PSBB diberlakukan sejak 17 April 2020, kemudian digantikan oleh kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Jawa-Bali pada 11 Januari 2021 yang diubah lagi menjadi PPKM Mikro pada Februari 2021. Pasca kenaikan kasus COVID-19 terkonfirmasi setelah libur lebaran, pemerintah menerapkan penebalan PPKM Mikro yang diterapkan sejak 22 Juni 2021 dan berlaku selama 14 hari.²² Setelah penerapan PPKM Mikro tersebut, kebijakan tersebut berganti nama menjadi PPKM Darurat Jawa-Bali yang berakhir pada 20 Juli 2021.²³ PPKM dengan nama tersebut kemudian diganti dengan PPKM Level 4, Level 3, dan Level 2 yang masih diterapkan hingga saat ini.²⁴ Pergantian PPKM Darurat menjadi PPKM Level 4 tidak memiliki perbedaan secara isi peraturan. Adapun peraturan PPKM Level 4 tetap mengatur mengenai pembatasan kegiatan belajar mengajar, sektor pekerjaan non-esensial, sektor pekerjaan esensial, dan kritikal dengan pengaturan yang sama.²⁵

¹⁸ Nurwidya Kusma Wardhani, "Penerapan Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Indonesia dalam Perspektif Hukum dan HAM," *Keluwih: Jurnal Sosial dan Humaniora* Vol.2(1) (2021), hlm. 36.

¹⁹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, Ps. 4 ayat (1).

²⁰ Rindam Nasruddin dan Islamul Haq, "Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah," *Salam: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* Vol. 7 No. 7 (2020), hlm. 643.

²¹ Aprista Ristyawati, "Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945," *Administrative Law & Governance Journal* Vol. 3 Issue 2 (2020), hlm. 246.

²² Dewi Nurita, "Gonta-ganti Istilah dari PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat, Apa Bedanya?" <https://nasional.tempo.co/read/1478808/gonta-ganti-istilah-dari-psbb-ppkm-mikro-ppkm-darurat-apa-bedanya> diakses 29 September 2021.

²³ Abdul Basith Bardan, "PPKM darurat menjadi PPKM level 4, beda nama isi sama," <https://nasional.kontan.co.id/news/ppkm-darurat-menjadi-ppkm-level-4-beda-nama-isi-sama> diakses 29 September 2021.

²⁴ Humas Kemendagri, "Inilah Wilayah PPKM Level 4, 3, dan 2 di Jawa-Bali Periode 21 September Hingga 4 Oktober 2021," <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/inilah-wilayah-ppkm-level-4-3-dan-2-di-jawa-bali-periode-21-september-hingga-4-oktober-2021> diakses 29 September 2021.

²⁵ Abdul Basith Bardan, "PPKM darurat menjadi PPKM level 4, beda nama isi sama."

C. Hak Atas Kesehatan

Kesehatan diartikan *World Health Organization* (WHO) dalam konstitusinya sebagai keadaan sejahtera aspek fisik, mental, dan sosial dan bukan suatu keadaan bebas dari penyakit atau kelemahan saja.²⁶ Menurut Undang-Undang No. 36 Tahun 2009, kesehatan diartikan sebagai keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis.²⁷ Sedangkan menurut Gostin dan Wiley, kesehatan adalah salah satu unsur penting bagi manusia secara individu maupun secara kolektif sebagai populasi karena nilai intrinsik dan kontribusinya terhadap keberlangsungan hidup yang terbagi dalam kesehatan fisik dan mental.²⁸ Secara ekstensif, Daniels menjelaskan bahwa kesehatan bukanlah suatu kondisi ketiadaan luka akibat trauma fisik, bencana alam, atau akibat suatu penyakit. Kesehatan juga tidak diartikan sebagai kondisi khusus sejak lahir (*birth defects*) baik yang berkembang seiring dengan penambahan usia atau diakibatkan oleh genetik, dan bukanlah kekurangan dari fungsi indera seperti gangguan penglihatan atau pendengaran.²⁹ Lebih lanjut, keadaan kekurangan fungsi indera atau status disabilitas tidak diartikan sebagai ketiadaan kondisi sehat sebab hal tersebut merupakan konstruksi sosial. Oleh karena itu, pengertian sempit kesehatan sebagai kondisi yang bebas penyakit adalah tidak tepat dan bermasalah.³⁰

Pengertian kesehatan tersebut lebih lanjut berhubungan dengan hak atas kesehatan yang juga berhubungan dengan hak asasi manusia. Hal itu disebabkan hak atas kesehatan telah diakui secara universal dalam kerangka hak asasi manusia.³¹ Hak atas kesehatan diatur dalam beberapa instrumen hukum hak asasi manusia internasional, antara lain dalam Pasal 25 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR);³² Pasal 6 dan 7 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR);³³ Pasal 12 ayat (1) *International*

²⁶ World Health Organization, *Constitution of the World Health Organization*, Preamble. Diadopsi oleh International Health Conference yang diselenggarakan di New York dari 19 Juni hingga 22 Juli 1946 dan ditandatangani pada 22 Juli 1946 oleh perwakilan dari 61 negara dan berlaku pada 7 April 1948.

²⁷ Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, UU No. 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 1 angka 1.

²⁸ Lawrence O. Gostin dan Lindsay F. Wiley, *Public Health Law: Power Duty, Restraint Third Edition* (Oakland: University of California Press, 2016), hlm. 7-8.

²⁹ Norman Daniels, *Just Health: Meeting Health Needs Fairly* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), hlm. 36.

³⁰ John Tobin, *The Right to Health in International Law* (New York: Oxford University Press, 2012), hlm. 125.

³¹ Titon Slamet Kurnia, *Hak Atas Derajat Kesehatan Optimal sebagai HAM di Indonesia* (Bandung: PT Alumni, 2007), hlm. 6.

³² Majelis Umum PBB, *Universal Declaration of Human Rights*, Ps. 25. Pasal ini mengatur bahwa setiap orang berhak atas taraf hidup yang memadai terhadap kesehatan dan kesejahteraan diri dan keluarganya dalam sandang, pangan, papan, layanan kesehatan, dan layanan sosial lainnya.

³³ Majelis Umum PBB, *International Covenant on Civil and Political Rights*, UNTS 14668, Ps. 6 dan 7. Instrumen hukum ini tidak mengatur secara khusus mengenai hak atas

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR);³⁴ Pasal 5 (e)(iv) *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)*;³⁵ Pasal 11 ayat (1)(f) dan Pasal 12 *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)*;³⁶ Pasal 24 *Convention on the Rights of the Child*;³⁷ Pasal 25 *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*;³⁸ dan Pasal 1 *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT)*.³⁹ Selain instrumen hukum internasional, terdapat beberapa hukum Indonesia yang mengatur mengenai hak atas kesehatan, yaitu Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945;⁴⁰ Pasal 4-8 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;⁴¹ Pasal 18 Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial

kesehatan, melainkan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan faktor yang mempengaruhi seseorang untuk memperoleh keadaan sehat dalam upaya pemenuhan hak hidup dan pelarangan menjadi objek eksperimen medis atau ilmiah tanpa persetujuan yang diberikan secara bebas.

³⁴ Majelis Umum PBB, *International Covenant on Economic, Social, and Rights*, No. 14531, Ps. 12 ayat (1). Hak atas kesehatan yang diatur dalam dokumen ini merupakan penguatan dari Konstitusi WHO yang merujuk pada hak atas kesehatan sebagai upaya pemenuhan derajat kesehatan yang setinggi-tingginya yang kemudian ditambahkan dengan ketentuan kesehatan fisik dan mental (lihat juga: Patrick Hayden, *The human right to health and the struggle for recognition* (2012) dan Konstitusi WHO).

³⁵ Majelis Umum PBB, *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, No. 9464, Ps. 5 (e)(iv). Dokumen ini mengatur bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh hak ekonomi, sosial, dan budaya yang berupa hak atas kesehatan publik, pelayanan medis, keamanan sosial, dan pelayanan sosial.

³⁶ Majelis Umum PBB, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, No. 20378, Ps.11 ayat (1)(f) dan 12. Pengaturan mengenai hak atas kesehatan dalam instrumen hukum ini diatur secara spesifik menasar pada perempuan di lingkungan kerja dan penghapusan diskriminasi dalam mengakses layanan kesehatan, khususnya dalam bidang reproduksi.

³⁷ Majelis Umum PBB, *Convention on the Rights of the Child*, No. 27531, Ps. 24. Instrumen hukum ini mengatur hak atas kesehatan dalam konteks anak sehingga setiap anak berhak atas pemenuhan derajat kesehatan tertinggi dan atas fasilitas untuk perawatan suatu penyakit dan rehabilitasi kesehatan.

³⁸ Majelis Umum PBB, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, No. 44910, Ps. 25. Instrumen hukum ini mengatur hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas yang bebas dari diskriminasi berdasar status disabilitasnya untuk memperoleh derajat kesehatan tertinggi.

³⁹ Majelis Umum PBB, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, No. 24841, Ps. 1. Instrumen hukum ini tidak mengatur hak atas kesehatan secara langsung, melainkan pelarangan menyebabkan kesakitan kepada seseorang baik secara fisik maupun mental.

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 28H ayat (1). Hak atas kesehatan diatur secara lugas dalam bunyi pasal tersebut, yaitu setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan.

⁴¹ Indonesia, *Undang-Undang Kesehatan*, UU No. 36 Tahun 2009, LN. No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063, Ps. 4-8. Dalam pasal-pasal tersebut, hak atas kesehatan diatur secara lugas, antara lain akses terhadap pelayanan kesehatan, lingkungan yang sehat, serta informasi dan edukasi.

Nasional;⁴² dan Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.⁴³

Berdasarkan pengaturan mengenai hak atas kesehatan di atas, dapat disimpulkan bahwa hak atas kesehatan memiliki cakupan luas yang tidak hanya membahas mengenai kesehatan itu sendiri, namun faktor-faktor pendukungnya juga.⁴⁴ Lebih lanjut, Gostin menjelaskan bahwa dalam upaya pemenuhan hak atas kesehatan, pelayanan kesehatan dan ketersediaan barang pendukung perlu ada untuk mencapai keadilan pada aspek itu. Terdapat lima faktor penentu dalam upaya mencapai tujuan pemenuhan hak atas kesehatan yang optimal, antara lain:⁴⁵

- a. Sistem kesehatan universal yang tersedia, mudah diakses, dan memiliki kualitas baik; terjangkau; termasuk obat-obatan esensial dan vaksin.
- b. Faktor penentu sosial terhadap kesehatan yang terdiri dari kemiskinan, pendidikan, ras/etnis, gender, tempat tinggal, status pekerjaan.
- c. Hak asasi manusia yang terdiri dari nilai-nilai akuntabilitas, persamaan, dan partisipasi; memprioritaskan kelompok yang termarginalisasikan; dan penegakan hukum.
- d. Pemerintahan yang baik yang berciri transparan, akuntabel, keterwakilan, kejujuran, dan kebijakan yang baik.
- e. Standar kesehatan publik yang penting yang terdiri dari sanitasi, air bersih, makanan dan nutrisi, udara bersih, pengawasan yang baik, dan lingkungan sehat.

D. Ruang Lingkup Hak Atas Kesehatan

Ruang lingkup hak atas kesehatan mencakup banyak hal. Dalam pembatasan aspek tersebut, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) mengeluarkan komentar umum mengenai hak atas kesehatan, yaitu *General Comment 14* yang berjudul *The Right to the Highest Attainable Standard of Health*. Dokumen tersebut menjadi sumber penjelasan paling ideal terhadap pengertian hak atas kesehatan sebagai “*highest attainable standard of physical and mental health*”. Dokumen tersebut juga memudahkan negara-negara penanda tangan karena menjadi pedoman dalam menjelaskan hak atas kesehatan lebih lanjut, mengidentifikasi kewajiban negara, memantau suatu

⁴² Indonesia, *Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional*, UU No. 40 Tahun 2004, LN No. 150 Tahun 2004, TLN No. 4456, Ps. 18. Jaminan sosial yang dimaksud dalam undang-undang ini meliputi jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian.

⁴³ Indonesia, *Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*, UU No. 24 Tahun 2011, LN No. 116 Tahun 2011, TLN No. 5256. Undang-undang ini merupakan amanat dari UU SJSN yang mengatur bahwa terdapat dua bentuk BPJS, yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Tujuan badan tersebut adalah untuk memberikan jaminan kebutuhan dasar hidup yang layak bagi peserta dan/atau keluarganya.

⁴⁴ Brigit Toebes, “Towards an Improved Understanding of the International Human Right to Health,” *Human Rights Quarterly* 21 (1999), hlm. 662-663.

⁴⁵ Lawrence O. Gostin, *Global Health Law* (Cambridge: Harvard University Press, 2014), hlm. 23.

peristiwa yang tergolong sebagai pelanggaran, dan implementasi dari pemenuhan hak atas kesehatan itu sendiri.⁴⁶ Hak atas kesehatan tidak diartikan sebagai hak untuk sehat (*right to be healthy*) berdasarkan *General Comment 14* tersebut sehingga hak tersebut tidak hanya memuat aspek kesehatan (fisik dan mental) saja, melainkan faktor penentu kesehatan lainnya (*underlying determinants of health*) juga.⁴⁷

E. Pengaturan mengenai Hak Atas Kesehatan bagi Penyandang Disabilitas

Di tingkat internasional, hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas dimuat secara spesifik pada Pasal 25 *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). Pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap negara mengakui bahwa setiap penyandang disabilitas memiliki hak terhadap derajat kesehatan yang setinggi-tingginya (*highest attainable standard of health*) tanpa ada diskriminasi berdasarkan status disabilitasnya.⁴⁸ Sedangkan di tingkat nasional, perihal itu diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, khususnya pada Pasal 12.⁴⁹

⁴⁶ Lawrence O. Gostin, "The Human Right to Health: Right to the "Highest Attainable Standard of Health"," *The Hastings Center Report* 31(2) (2001), hlm. 29-30.

⁴⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights, *CESCR General Comment No. 14: The Right to The Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, angka 11. Hak atas kesehatan (*right to health*) didefinisikan sebagai ". . . as an inclusive right extending not only to timely and appropriate health care but also to the underlying determinants of health, such as access to safe and potable water and adequate sanitation, an adequate supply of safe food, nutrition and housing, healthy occupational and environmental conditions, and access to health-related education and information, including on sexual and reproductive health."

⁴⁸ Majelis Umum PBB, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, No. 44910, Ps. 25. Dalam pemenuhan hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas, setiap negara perlu mengambil langkah lebih lanjut terkait hal-hal yang berkaitan langsung terhadap kualitas kesehatan penyandang disabilitas, antara lain (1) negara perlu menyediakan pelayanan dan program kesehatan yang berkualitas, dengan cakupan dan standar seperti yang disediakan untuk kelompok lain, termasuk dalam hal kesehatan seksual dan reproduksi serta program kesehatan publik lainnya; (2) menyediakan bantuan kesehatan yang dibutuhkan oleh penyandang disabilitas yang berkaitan dengan status disabilitasnya. Hal tersebut mencakup identifikasi dini dan intervensi secukupnya, pemberian bantuan yang bertujuan untuk meminimalisasi dan mencegah disabilitas lebih lanjut, termasuk pada anak-anak dan orang lanjut usia; (3) menyediakan bantuan kesehatan yang jaraknya dekat dengan tempat tinggal penyandang disabilitas, termasuk di wilayah perdesaan; (4) mensyaratkan kepada tenaga kesehatan untuk menyediakan pelayanan yang sama terhadap penyandang disabilitas; (5) melarang adanya diskriminasi terhadap penyandang disabilitas dalam pengaturan asuransi kesehatan; dan (6) melarang adanya tindakan diskriminasi yang mengakibatkan penolakan pelayanan kesehatan atau bantuan kesehatan berdasarkan status disabilitasnya.

⁴⁹ Indonesia, *Undang-Undang Penyandang Disabilitas*, UU No. 8 Tahun 2016, LN No. 69 Tahun 2016, TLN No. 5871, Ps. 12. Hak kesehatan untuk Penyandang Disabilitas meliputi hak: (a) memperoleh informasi dan komunikasi yang mudah diakses dalam pelayanan kesehatan; (b) memperoleh kesamaan dan kesempatan akses atas sumber daya di bidang kesehatan; (c) memperoleh kesamaan dan kesempatan pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau; memperoleh kesamaan dan kesempatan secara mandiri dan bertanggung jawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya; (d)

Lebih lanjut, pemenuhan hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 52 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas. Peraturan Pemerintah tersebut bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar, menjamin implementasi fungsi sosial, dan meningkatkan kesejahteraan sosial yang bermartabat bagi penyandang disabilitas, serta mewujudkan masyarakat yang inklusif.⁵⁰ Berdasarkan jenisnya, penyelenggaraan kesejahteraan sosial dibagi menjadi empat, yaitu rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.⁵¹ Peraturan tersebut telah cukup menjamin hak atas kesehatan bagi penyandang disabilitas. Hal itu disebabkan oleh upaya pemenuhan dan peningkatan kualitas hal-hal yang berkaitan langsung dengan kesehatan fisik dan mental⁵² dan faktor-faktor lain yang menjadi penentu kesehatan seperti air bersih, sanitasi memadai, ketersediaan sandang, pangan, dan papan, lingkungan hidup sehat, dan akses terhadap informasi serta pendidikan.⁵³

F. Pengaturan Hak Atas Kesehatan dalam Kondisi Pandemi

Upaya untuk mencegah dan mengatasi angka infeksi suatu wabah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Keekarantinaan kesehatan diartikan sebagai usaha untuk mencegah dan menangkal keluar atau masuknya suatu penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan secara luas di masyarakat.⁵⁴ Adapun tujuan penyelenggaraan keekarantinaan kesehatan ini adalah perlindungan kepada masyarakat, serta mencegah dan menangkal penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat; meningkatkan ketahanan nasional di bidang kesehatan masyarakat; dan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dan petugas kesehatan.⁵⁵ Berdasarkan hal tersebut, UU Keekarantinaan Kesehatan diundangkan untuk memberikan jaminan hak atas kesehatan terhadap masyarakat dalam upaya penanggulangan kedaruratan kesehatan masyarakat.

memperoleh Alat Bantu Kesehatan berdasarkan kebutuhannya; (e) memperoleh obat yang bermutu dengan efek samping yang rendah; (f) memperoleh Pelindungan dari upaya percobaan medis; dan (g) memperoleh Pelindungan dalam penelitian dan pengembangan kesehatan yang mengikutsertakan manusia sebagai subjek.

⁵⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas*, PP No. 52 Tahun 2019, LN No. 138 Tahun 2019, TLN No. 6368, Ps. 2.

⁵¹ *Ibid.*, Ps. 4.

⁵² Majelis Umum PBB, *International Covenant on Economic, Social, and Rights*, No. 14531, Ps. 12 ayat (1).

⁵³ Office of the High Commissioner for Human Rights, *CESCR General Comment No. 14: The Right to The Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, angka 11.

⁵⁴ Indonesia, *Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan*, UU No. 6 Tahun 2018, LN No. 128 Tahun 2018, TLN No. 6236, Ps. 1 angka 1.

⁵⁵ *Ibid.*, Ps. 3.

Hak atas kesehatan bagi semua orang pada saat pandemi telah dijamin oleh UU Keekarantinaan Kesehatan. Hak tersebut merujuk pada akses terhadap kesehatan fisik dan mental serta faktor lain yang mempengaruhi kesehatan, antara lain hak untuk memperoleh perlakuan yang sama dalam penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan,⁵⁶ hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dasar menurut kebutuhan medis, pangan, dan kebutuhan sehari-hari selama karantina.⁵⁷

Mengingat kondisi pandemi COVID-19 yang begitu membahayakan bagi kesehatan dan keselamatan nyawa populasi, untuk menekan ancaman tersebut negara-negara di dunia melakukan pembatasan hak masyarakat sipil. Ketentuan tersebut diatur dalam Prinsip Siracusa (*Siracusa Principles*). Dalam upaya pembatasan hak, kebijakan dan hukum yang diterapkan tidak boleh membahayakan esensi hak. Seluruh pengaturan mengenai pembatasan dalam kebijakan dan hukum tersebut wajib ditafsirkan dan dipaparkan dengan tegas dan ditujukan untuk melindungi hak-hak lain.⁵⁸ Prinsip tersebut coba dituangkan dalam kebijakan PSBB, namun penerapannya kurang memperhatikan aspek-aspek yang diatur, antara lain (1) diatur dalam peraturan perundang-undangan, (2) ditujukan pada maksud yang jelas, (3) langkah yang diambil merupakan langkah yang penting bagi masyarakat demokratis guna mencapai tujuan, (4) dilakukan dengan cara yang paling aman dan tidak menggunakan kekerasan dalam mencapai tujuan, (5) didasarkan pada bukti ilmiah dan tidak diskriminatif, dan (6) dilakukan dalam waktu tertentu dan menjunjung tinggi martabat manusia.⁵⁹ Lebih lanjut, kebijakan tersebut tidak tepat karena tidak didasarkan secara penuh pada aspek epidemiologi, besaran ancaman dari pandemi, tingkat keefektifan implementasi kebijakan tersebut, dukungan sumber daya mencukupi, dan rendahnya pertimbangan aspek teknis, ekonomi, sosial, budaya, dan keamanan.⁶⁰

G. Tinjauan Umum mengenai Penyandang Disabilitas

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, penyandang disabilitas diidentifikasi sebagai setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya

⁵⁶ *Ibid.*, Ps. 7.

⁵⁷ *Ibid.*, Ps. 8.

⁵⁸ Osgar S. Matompo, "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat," *Jurnal Media Hukum* Vol. 21 No. 1 (2014), hlm. 62-63.

⁵⁹ Manotar Tampubolon, "Impoverishment of the Poor and Derogation of Human Rights During the Covid-19 Pandemic in Indonesia: Testing the Emergency Measure and Siracusa Principles in Large-Scale Social Restriction," *Journal of Human Rights and Social Work* (2021), hlm. 2.

⁶⁰ Fradhana Putra Disantara, "The Large Scale Restrictions Policy for Handling the COVID-19 Pandemic," *Jurnal Pembaharuan Hukum* Vol. 7 No. 2 (2020), hlm. 133.

berdasarkan kesamaan hak.⁶¹ Berdasarkan ragamnya, penyandang disabilitas terbagi ke dalam penyandang disabilitas fisik, penyandang disabilitas intelektual, penyandang disabilitas mental, dan penyandang disabilitas sensorik.⁶² Pengaturan mengenai penyandang disabilitas sebelumnya diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat yang masih menggunakan pendekatan model kesehatan disabilitas. Pendekatan tersebut tidak menganggap penyandang disabilitas sebagai pemilik hak karena status disabilitasnya.⁶³ Pendekatan model kesehatan atau belas kasih tersebut telah bergeser ke pendekatan hak asasi manusia⁶⁴ sehingga penyandang disabilitas memiliki kesempatan sama dan hak yang setara.⁶⁵ Selain alasan tersebut, adanya perubahan istilah dari “cacat” menjadi “disabilitas” merupakan suatu kemajuan karena istilah awal tersebut telah menyebabkan diskriminasi, subordinasi, kekerasan, pelabelan, dan pembatasan akses sosial.⁶⁶

Secara sosio-ekonomi, sejarah menunjukkan bahwa status disabilitas seseorang semakin meningkatkan kerentanan dan marginalisasinya di dalam masyarakat. Hal tersebut ditunjukkan dari tidak ada atau rendahnya pelibatan dalam kesempatan yang berkaitan erat dengan hak dasar dan hak sipilnya.⁶⁷

H. Dampak Pandemi COVID-19 bagi Penyandang Disabilitas

Pandemi COVID-19 telah berdampak bagi semua orang, tidak terkecuali bagi penyandang disabilitas. Dampak yang disebabkan menyasar

⁶¹ Indonesia, *Undang-Undang Penyandang Disabilitas*, Ps. 1 angka 1.

⁶² *Ibid.*, Ps. 4. Dalam bagian Penjelasan Pasal 4, penyandang disabilitas fisik diartikan sebagai setiap orang yang mengalami terganggunya fungsi gerak, antara lain amputasi, lumpuh layuh atau kaku, paraplegi, *celebral palsy* (CP), akibat stroke, akibat kusta, dan orang kecil. Penyandang disabilitas intelektual adalah setiap orang yang mengalami terganggunya fungsi pikir karena tingkat kecerdasan di bawah rata-rata, antara lain lambat belajar, disabilitas grahita dan *down syndrome*. Penyandang disabilitas mental adalah setiap orang yang mengalami terganggunya fungsi pikir, emosi, dan perilaku, antara lain (i) psikososial di antaranya skizofrenia, bipolar, depresi, anxietas, dan gangguan kepribadian; dan (ii) disabilitas perkembangan yang berpengaruh pada kemampuan interaksi sosial di antaranya autisme dan hiperaktif. Penyandang disabilitas sensorik adalah setiap orang yang mengalami terganggunya salah satu fungsi dari panca indera, antara lain disabilitas netra, disabilitas rungu, dan/atau disabilitas wicara.

⁶³ Catalina Devandas-Aguilar, “Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities,” yang dipaparkan dalam General Assembly PBB, 2018, hlm. 4.

⁶⁴ Fajri Nursyamsi, *et al.*, *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia Menuju Indonesia Ramah Disabilitas* (Jakarta: Pusat Studi dan Hukum Kebijakan Indonesia, 2015), hlm. 11.

⁶⁵ Bestha Inatsan Ashila dan Dio Ashar Wicaksana, “Perlindungan terhadap Korban Perempuan Difabel dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia,” dalam *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relativisme di Indonesia*, ed. Al Khanif, Herlambang P. Wiratraman, dan Manunggal Kusuma Wardaya (Yogyakarta: LkiS, 2017), hlm. 321.

⁶⁶ Mansour Fakhri, *Jalan Lain: Manifesto Intelektual Organik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press, 2002), hlm. 311.

⁶⁷ Arie Rimmerman, *Social Inclusion of People with Disabilities: National and International Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 33.

pada aspek kesehatan dan faktor lain yang mempengaruhi kesehatan. Untuk aspek kesehatan, dampak yang disebabkan oleh pandemi COVID-19 ini adalah terinfeksi seseorang oleh virus tersebut yang juga dapat menyebabkan kematian dan terganggunya kesehatan mental. Pada aspek faktor lain yang mempengaruhi kesehatan, pandemi berdampak pada akses terhadap air bersih, sanitasi memadai, ketersediaan sandang, pangan, dan papan, lingkungan hidup sehat, dan akses terhadap informasi serta pendidikan yang dapat mendukung kesehatan fisik dan mental seseorang.⁶⁸

Sebelum pandemi COVID-19, penyandang disabilitas mengalami ketimpangan dalam kondisi kesehatan dan akses terhadap pelayanan kesehatan. Kondisi bawaan umumnya ditemui pada penyandang disabilitas yang mana hal tersebut juga termasuk kondisi kesehatan kronis seperti tekanan darah tinggi/hipertensi,⁶⁹ obesitas,⁷⁰ penyakit jantung,⁷¹ dan diabetes.⁷² Meski kondisi tersebut berkaitan dengan status disabilitasnya, tingkat kerentanan penyandang disabilitas semakin meningkat karena adanya ketimpangan akses terhadap pelayanan kesehatan, literasi kesehatan, dan sumber daya ekonomi/pendapatan. Sebagai contoh, usia harapan hidup penyandang disabilitas intelektual lebih pendek sebesar 22-27 tahun jika dibandingkan dengan populasi umumnya. Hal tersebut merupakan akibat dari pembiaran, buruknya perawatan, dan tidak tercapainya skrining kesehatan rutin.⁷³ Hal serupa juga terjadi pada penyandang disabilitas mental yang harapan hidupnya lebih pendek 20-25 tahun karena penyakit somatis yang berhubungan dengan pengobatan antipsikotik.⁷⁴

Untuk penyandang disabilitas, mereka khawatir akan tidak diprioritaskan dalam mengakses layanan medis gawat darurat dan dalam tes medis COVID-19 sebagaimana sistem yang ada memprioritaskan orang tidak dengan disabilitas.⁷⁵ Diskriminasi terhadap akses layanan kesehatan bagi

⁶⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights, *CESCR General Comment No. 14: The Right to The Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4, angka 11.

⁶⁹ Angelo Scuteri, *et al.*, "Depression, hypertension, and comorbidity: Disentangling their specific effect on disability and cognitive impairment in older subjects," *Archives of Gerontology and Geriatrics* Vol. 52 (2011), hlm. 256.

⁷⁰ Soham Al Snih, *et al.*, "The Effect of Obesity on Disability vs Mortality in Older Americans," *Archives of Internal Medicine* Vol. 167 No. 8 (2007), hlm. 777.

⁷¹ Kathleen R. Merikangas, *et al.*, "The Impact of Comorbidity of Mental and Physical Conditions on Role Disability in the US Adult Household Population," *Archives of General Psychiatry* Vol. 64 Issue 10 (2007), hlm. 16.

⁷² Lois M. Verbrugge, James M. Lepkowski, dan Yuichi Imanaka, "Comorbidity and Its Impact on Disability," *The Milbank Quarterly* Vol. 67 (1989), hlm. 456.

⁷³ Pauline Heslop, *et al.*, *Annual Report 2019 The Learning Disabilities Mortality Review Programme* (Bristol: University of Bristol, 2019), hlm. 30.

⁷⁴ Sukanta Saha, David Chant, dan John McGrath, "A Systematic Review of Mortality in Schizophrenia: Is the Differential Mortality Gap Worsening Over Time?," *Archives of General Psychiatry* Vol. 64 No. 10 (2007), hlm. 1127.

⁷⁵ Emily M. Lund dan Kara B. Ayers, "Raising Awareness of Disabled Lives and Health Care Rationing During the COVID-19 Pandemic," *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* Vol. 12 No. S1 (2020), hlm. 210.

mereka juga dilakukan oleh pemerintah dalam kondisi pandemi COVID-19 seperti ini. Contohnya adalah kebijakan triase gawat darurat di Alabama, Amerika Serikat, yang mengesampingkan penyandang disabilitas intelektual dengan kondisi parah dalam pemberian dukungan ventilator. Kemudian pada negara bagian Tennessee, orang dengan *spinal muscular atrophy* dan penyandang disabilitas yang membutuhkan bantuan dalam kehidupan sehari-hari tidak dapat mengakses bantuan bila kondisinya dinyatakan parah.⁷⁶ Untuk menghapus stigma dan diskriminasi, pengaturan tersebut seharusnya tidak didasarkan pada faktor pertimbangan seperti status disabilitas seseorang, jenis kelamin, ras, agama, kepemilikan asuransi jiwa, status sosial, dan sebagainya.⁷⁷

Akses terhadap pelayanan habilitasi dan rehabilitasi juga terbatas bagi penyandang disabilitas pada masa pandemi seperti ini. Meski hampir seluruh populasi membutuhkan pelayanan rehabilitasi, hal tersebut umumnya lebih sedikit mengakomodasi kebutuhan penyandang disabilitas berdasarkan jenis programnya.⁷⁸ Dalam upaya promosi kesehatan dan pencegahan penyakit, penyandang disabilitas bukan menjadi target dari program itu. Anak dengan disabilitas menjadi subjek yang tidak diikuti dalam program imunisasi. Perempuan dengan disabilitas juga memiliki akses yang terbatas ada pelayanan skrining kanker.⁷⁹

Selain faktor kesehatan fisik, dampak pandemi COVID-19 juga berpengaruh pada kesehatan mental penyandang disabilitas. Hal tersebut dibuktikan oleh suatu penelitian bahwa lansia dengan disabilitas fisik yang mengalami kesulitan dalam melakukan aktivitas kesehariannya memiliki probabilitas untuk mengalami depresi, kesepian, rendahnya kualitas hidup, dan kualitas tidur.⁸⁰ Secara umum, penyandang disabilitas intelektual memiliki probabilitas 9-10,8 kali lebih besar untuk memiliki kesehatan mental yang sangat buruk bila dibandingkan dengan orang tanpa disabilitas intelektual⁸¹

⁷⁶ Ari Ne'eman, "Disabled in the coronavirus crisis: "I will not apologize for my needs," <https://www.nytimes.com/2020/03/23/opinion/coronavirus-ventilators-triage-disability.html> diakses 29 September 2021.

⁷⁷ Douglas B. White dan Bernard Lo, "A Framework for Rationing Ventilators and Critical Care Beds During the COVID-19 Pandemic," *JAMA* 2020, hlm. 2.

⁷⁸ Tom Shakespeare, Tess Bright, dan Hannah Kuper, *Access to health for persons with disabilities* (s.l.: OHCHR, 2018), hlm. 36.

⁷⁹ Jan Angus, *et al.*, "Access to Cancer Screening for Women with Mobility Disabilities," *Journal of Cancer Education* Vol. 27 No. 1 (2012), hlm. 77.

⁸⁰ Andrew Steptoe dan Giorgio Di Gessa, "Mental health and social interactions of older people with physical disabilities in England during the COVID-19 pandemic: a longitudinal cohort study," *The Lancet Public Health* Vol. 6 Issue 6 (2021), hlm. 369.

⁸¹ Bhatika Perera, *et al.*, "Mental and physical health conditions in people with intellectual disabilities: Comparing local and national data," *Journal of Learning Disabilities* (2020), hlm. 5.

karena rutinitas keseharian yang mereka biasa lakukan tidak dapat terpenuhi.⁸² Penyandang disabilitas psikososial juga mengalami kesulitan untuk mengakses obat-obatan di masa pandemi COVID-19 ini. Hal tersebut dikarenakan pengalokasian obat maupun distribusi obat yang terhambat sehingga membuat mereka tidak dapat mengonsumsi obat yang telah rutin dikonsumsi atau keadaan yang memaksa mereka untuk membeli obat antipsikotik paten yang berharga sangat mahal.⁸³

Pada aspek penentu kesehatan, pandemi COVID-19 berdampak pada sistem pembelajaran yang ditunjukkan dengan data bahwa adanya penurunan prestasi siswa penyandang disabilitas. Dari 102 responden, 33% mengalami penurunan prestasi belajar, 61% di antaranya mengaku stabil, siswa yang mengalami peningkatan prestasi belajar sebesar 5%, dan peningkatan secara signifikan sebesar 1%.⁸⁴ Dampak dari adanya pandemi dan kebijakan *lockdown* turut mempengaruhi terputusnya akses pada pelayanan edukasi dan terapi bagi penyandang disabilitas intelektual.⁸⁵ Selain itu, dampak yang dialami oleh penyandang disabilitas adalah penurunan akses terhadap pangan⁸⁶ karena sumber ekonomi bidang informal yang banyak digeluti terganggu sehingga angka pengangguran di kalangan penyandang disabilitas pun meningkat.⁸⁷

Pandemi juga menyebabkan perempuan disabilitas⁸⁸ dan anak disabilitas⁸⁹ lebih rentan terhadap kekerasan. Pada aspek sanitasi, penyandang disabilitas psikososial yang tinggal di panti berada dalam keadaan tidak layak

⁸² Antonio Narzisi, "Handle the Autism Spectrum Condition during Coronavirus (COVID-19) Stay at Home Period: Ten Tips for Helping Parents and Caregivers of Young Children," *Brain Sciences* Vol. 10 (2020), hlm. 3.

⁸³ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, UNFPA, dan UN Women, *Panduan Perlindungan Hak Perempuan dari Diskriminasi dan Kekerasan Berbasis Gender dalam Situasi Pandemi* (Jakarta: s.n, 2020), hlm. 38.

⁸⁴ Dina Afrianty, *et al.*, *Akomodasi yang Layak bagi Siswa dengan Disabilitas di Masa Pandemi: Pengalaman Mengajar Guru Belajar dari Rumah* (s.l.: Australia-Indonesia Disability Research and Advocacy Network, 2020), hlm. 22.

⁸⁵ Shafali Jeste, *et al.*, "Changes in access to educational and healthcare services for individuals with intellectual and developmental disabilities during COVID-19 restrictions," *Journal of Intellectual Disability Research* Vol. 64 Part 11 (2020), hlm. 827.

⁸⁶ UNICEF, *et al.*, *Analysis of the Social and Economic Impacts of COVID-19 on Households and Strategic Policy Recommendations for Indonesia* (Jakarta: UNICEF, 2021), hlm. 39.

⁸⁷ Australian Government dan MAHKOTA, *Dampak Ekonomi dan Akses Perlindungan Sosial Selama Krisis Covid-19: Pengalaman Penyandang Disabilitas di Indonesia* (Jakarta: MAHKOTA, 2020), hlm. 2.

⁸⁸ Cheta Nilawaty P., "Perempuan Difabel Dua Kali Lebih Rentan Mengalami Kekerasan Selama Pandemi," <https://difabel.tempo.co/read/1398637/perempuan-difabel-dua-kali-lebih-rentan-mengalami-kekerasan-selama-pandemi/full&view=ok> diakses 29 September 2021.

⁸⁹ Cheta Nilawaty P., "Lebih dari 100 Anak Berkebutuhan Khusus Mengalami Kekerasan Selama Pandemi," <https://difabel.tempo.co/read/1497233/lebih-dari-100-anak-berkebutuhan-khusus-mengalami-kekerasan-selama-pandemi/full&view=ok> diakses 29 September 2021.

sebab tempat buang air besar dan kecil tidak terpisah dari bangsal tempat mereka beristirahat. Hal tersebut juga diperparah dengan kondisi panti yang tidak bersih meski terdapat pegawai yang bertugas di sana.⁹⁰ Dalam aspek informasi, pemerintah dalam mengomunikasikan terkait pandemi COVID-19 pada awal merebaknya COVID-19 yang belum inklusif turut menyebabkan kebingungan dan bahkan tidak tersampainya informasi tersebut kepada penyandang disabilitas.⁹¹ Lebih lanjut, dampak pandemi COVID-19 memang secara tidak proporsional merugikan penyandang disabilitas karena mereka perlu menyentuh suatu permukaan untuk mendapatkan informasi (penyandang disabilitas netra) dan menyentuh alat bantu yang mana hal tersebut dapat meningkatkan risiko terinfeksi virus.⁹²

Berdasarkan pemaparan dampak pandemi COVID-19 terhadap penyandang disabilitas di atas, dapat disimpulkan bahwa penyandang disabilitas memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi jika dibandingkan dengan orang tanpa disabilitas. Oleh karena itu, upaya yang dapat dilakukan untuk merespons kondisi yang timpang tersebut adalah pemenuhan hak penyandang disabilitas khususnya terhadap hak atas kesehatan melalui kebijakan yang inklusif.⁹³ Kebijakan yang inklusif tersebut dapat diterapkan melalui beberapa hal. Pertama, memastikan keterlibatan mereka pada survei kesehatan publik, analisis data, laporan kesehatan, dan penyusunan kebijakan yang juga akan mempengaruhi mereka.⁹⁴ Kedua, menghapus bias implisit yang dapat menimbulkan stigmatisasi atau tindakan diskriminasi oleh pemberi layanan kesehatan terhadap penyandang disabilitas.⁹⁵ Ketiga, penghapusan *ableism* pada tatanan layanan kesehatan karena hal tersebut hanya akan mempromosikan pandangan orang tidak dengan disabilitas terhadap isu kesehatan yang juga turut mempengaruhi penyandang disabilitas.⁹⁶

⁹⁰ Yeni Rosa Damayanti, *et al.*, *The Forgotten People: Alternative Report to UN CRPD Committee on the Situation of People with Psychosocial Disability in Indonesia 2020* (Jakarta: Disability Rights Advocacy Fund, 2020), hlm. 27.

⁹¹ House of Commons Women and Equalities Committee, *Unequal impact? Coronavirus, disability and access to services: full report* (s.l.: Parliamentary Copyright House of Commons, 2020), hlm. 35.

⁹² Coleen A. Boyle, *et al.*, "The public health response to the COVID-19 pandemic for people with disabilities," *Disability and Health Journal* Vol. 13 (2020), hlm. 2.

⁹³ Inger Marie Lid, "Vulnerability and disability: a citizenship perspective," *Disability and Society* Vol. 30 No. 10 (2015), hlm. 1565.

⁹⁴ Erin E. Andrews, *et al.*, "No Body Is Expendable: Medical Rationing and Disability Justice During the COVID-19 Pandemic," *American Psychologist* Vol. 76 No. 3 (2021), hlm. 458.

⁹⁵ Ezekiel J. Emanuel, *et al.*, "Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19," *The New England Journal of Medicine* Vol. 382 No. 21 (2020), hlm. 2051.

⁹⁶ Vera Chouinard, "Making space for disabling differences: challenging ableist geographies," *Society and Space* Vol. 15 (1997), hlm. 380.

Daftar Pustaka

Buku

- Afrianty, Dina. *et al. Akomodasi yang Layak bagi Siswa dengan Disabilitas di Masa Pandemi: Pengalaman Mengajar Guru Belajar dari Rumah*. s.l.: Australia-Indonesia Disability Research and Advocacy Network, 2020.
- Australian Government dan MAHKOTA. *Dampak Ekonomi dan Akses Perlindungan Sosial Selama Krisis Covid-19: Pengalaman Penyandang Disabilitas di Indonesia*. Jakarta: MAHKOTA, 2020.
- Damayanti, Yeni Rosa. *et al. The Forgotten People: Alternative Report to UN CRPD Committee on the Situation of People with Psychosocial Disability in Indonesia 2020*. Jakarta: Disability Rights Advocacy Fund, 2020.
- Daniels, Norman. *Just Health: Meeting Health Needs Fairly*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008.
- Fakih, Mansour. *Jalan Lain: Manifesto Intelektual Organik*. Cet. 1. Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Insist Press, 2002.
- Gostin, Lawrence O. *Global Health Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014.
- Gostin, Lawrence O., and Lindsay F. Wiley. *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*. Third edition. Oakland, California: University of California Press, 2016.
- Heslop, Pauline. *et al. Annual Report 2019 The Learning Disabilities Mortality Review Programme*. Bristol: University of Bristol, 2019.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, UNFPA, dan UN Women. *Panduan Perlindungan Hak Perempuan dari Diskriminasi dan Kekerasan Berbasis Gender dalam Situasi Pandemi*. Jakarta: s.n., 2020.
- Khanif, Al, Herlambang Perdana Wiratraman, and Manunggal Kusuma Wardaya, eds. *Hak Asasi Manusia: Dialektika Universalisme vs Relativisme Di Indonesia*. Cetakan 1. Sewon, Bantul, Yogyakarta: Penerbit & distribusi, LKiS, 2017.
- Kurnia, Titon Slamet. *Hak Atas Derajat Kesehatan Optimal sebagai HAM di Indonesia*. Bandung: PT Alumni, 2007.
- House of Commons Women and Equalities Committee. *Unequal impact? Coronavirus, disability and access to services: full report*. s.l.: Parliamentary Copyright House of Commons, 2020.
- Nursyamsi, Fajri. *Kerangka Hukum Disabilitas Di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*. Cetakan pertama. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2015.

- Rimmerman, Arie. *Social Inclusion of People with Disabilities: National and International Perspectives*. Cambridge Disability Law and Policy Series. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2013.
- Shakespeare, Tom, Tess Bright, dan Hannah Kuper. *Access to health for persons with disabilities*. s.l: OHCHR, 2018.
- Suryahadi, Asep, Ridho Al Izzati, dan Daniel Suryadarma. *SMERU Working Paper The Impact of COVID-19 Outbreak on Poverty: An Estimation for Indonesia*. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020.
- Tobin, John. *The Right to Health in International Law*. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2012.
- UNICEF. *et al. Analysis of the Social and Economic Impacts of COVID-19 on Households and Strategic Policy Recommendations for Indonesia*. Jakarta: UNICEF, 2021.

Artikel

- Al Snih, Soham. "The Effect of Obesity on Disability vs Mortality in Older Americans." *Archives of Internal Medicine* 167, no. 8 (April 23, 2007): 774. <https://doi.org/10.1001/archinte.167.8.774>.
- Andrews, Erin E., Kara B. Ayers, Kathleen S. Brown, Dana S. Dunn, and Carrie R. Pilarski. "No Body Is Expendable: Medical Rationing and Disability Justice during the COVID-19 Pandemic." *American Psychologist* 76, no. 3 (April 2021): 451–61. <https://doi.org/10.1037/amp0000709>.
- Angus, Jan, Lisa Seto, Nancy Barry, Naomi Cechetto, Samira Chandani, Julie Devaney, Sharmini Fernando, Linda Muraca, and Fran Odette. "Access to Cancer Screening for Women with Mobility Disabilities." *Journal of Cancer Education* 27, no. 1 (March 2012): 75–82. <https://doi.org/10.1007/s13187-011-0273-4>.
- Boyle, Coleen A., Michael H. Fox, Susan M. Havercamp, and Jennifer Zubler. "The Public Health Response to the COVID-19 Pandemic for People with Disabilities." *Disability and Health Journal* 13, no. 3 (July 2020): 100943. <https://doi.org/10.1016/j.dhjo.2020.100943>.
- Campos, Maria Febriyati. "Efektifitas Kebijakan Makroprudensial Dan Suku Bunga SBI Terhadap Risiko Kredit Perbankan Di Indonesia." *Management and Business Review* 3, no. 1 (June 28, 2019): 23–32. <https://doi.org/10.21067/mbr.v3i1.4733>.
- Chouinard, Vera. "Making Space for Disabling Differences: Challenging Ablcist Geographies: Introduction: Situating Disabling Differences." *Environment and Planning D: Society and Space* 15, no. 4 (August 1997): 379–87. <https://doi.org/10.1068/d150379>.

- Disantara, Fradhana Putra. "THE LARGE SCALE SOCIAL RESTRICTIONS POLICY FOR HANDLING THE COVID-19 PANDEMIC." *Jurnal Pembaharuan Hukum* 7, no. 2 (August 20, 2020): 128–41. <https://doi.org/10.26532/jph.v7i2.9429>.
- Doremalen, Neeltje van, Trenton Bushmaker, Dylan H. Morris, Myndi G. Holbrook, Amandine Gamble, Brandi N. Williamson, Azaibi Tamin, et al. "Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1." *New England Journal of Medicine* 382, no. 16 (April 16, 2020): 1564–67. <https://doi.org/10.1056/NEJMc2004973>.
- Emanuel, Ezekiel J., Govind Persad, Ross Upshur, Beatriz Thome, Michael Parker, Aaron Glickman, Cathy Zhang, Connor Boyle, Maxwell Smith, and James P. Phillips. "Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19." *New England Journal of Medicine* 382, no. 21 (May 21, 2020): 2049–55. <https://doi.org/10.1056/NEJMs2005114>.
- Gostin, L. O. "The Human Right to Health: A Right to the 'Highest Attainable Standard of Health.'" *The Hastings Center Report* 31, no. 2 (April 2001): 29–30.
- Jeste, S., C. Hyde, C. Distefano, A. Halladay, S. Ray, M. Porath, R. B. Wilson, and A. Thurm. "Changes in Access to Educational and Healthcare Services for Individuals with Intellectual and Developmental Disabilities during COVID-19 Restrictions." *Journal of Intellectual Disability Research* 64, no. 11 (November 2020): 825–33. <https://doi.org/10.1111/jir.12776>.
- Lid, Inger Marie. "Vulnerability and Disability: A Citizenship Perspective." *Disability & Society* 30, no. 10 (November 26, 2015): 1554–67. <https://doi.org/10.1080/09687599.2015.1113162>.
- Lotfi, Melika, Michael R. Hamblin, and Nima Rezaei. "COVID-19: Transmission, Prevention, and Potential Therapeutic Opportunities." *Clinica Chimica Acta* 508 (September 2020): 254–66. <https://doi.org/10.1016/j.cca.2020.05.044>.
- Lund, Emily M., and Kara B. Ayers. "Raising Awareness of Disabled Lives and Health Care Rationing during the COVID-19 Pandemic." *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy* 12, no. S1 (August 2020): S210–11. <https://doi.org/10.1037/tra0000673>.
- Luo, Lei, Dan Liu, Hao Zhang, Zhihao Li, Ruonan Zhen, Xiru Zhang, Huaping Xie, et al. "Air and Surface Contamination in Non-Health Care Settings among 641 Environmental Specimens of 39 COVID-19 Cases." Edited by Adly M.M. Abd-Alla. *PLOS Neglected Tropical Diseases* 14, no. 10 (October 9, 2020): e0008570. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008570>.

- Matompo, Osgar S. "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat." *Jurnal Media Hukum* Vol. 21 No. 1 (2014): 57-72. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>
- Merikangas, Kathleen R., Minnie Ames, Lihong Cui, Paul E. Stang, T. Bedirhan Ustun, Michael Von Korff, and Ronald C. Kessler. "The Impact of Comorbidity of Mental and Physical Conditions on Role Disability in the US Adult Household Population." *Archives of General Psychiatry* 64, no. 10 (October 1, 2007): 1180. <https://doi.org/10.1001/archpsyc.64.10.1180>.
- Narzisi, Antonio. "Handle the Autism Spectrum Condition During Coronavirus (COVID-19) Stay At Home Period: Ten Tips for Helping Parents and Caregivers of Young Children." *Brain Sciences* 10, no. 4 (April 1, 2020): 207. <https://doi.org/10.3390/brainsci10040207>.
- Nasruddin, Rindam, and Islamul Haq. "Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah." *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-i* 7, no. 7 (May 25, 2020). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i7.15569>.
- Perera, Bhatika, Salma Audi, Solomis Solomou, Ken Courtenay, and Hugh Ramsay. "Mental and Physical Health Conditions in People with Intellectual Disabilities: Comparing Local and National Data." *British Journal of Learning Disabilities* 48, no. 1 (March 2020): 19–27. <https://doi.org/10.1111/bld.12304>.
- Przekwas, Andrzej, and Zhijian Chen. "Washing Hands and the Face May Reduce COVID-19 Infection." *Medical Hypotheses* 144 (November 2020): 110261. <https://doi.org/10.1016/j.mehy.2020.110261>.
- Ristyawati, Aprista. "Efektifitas Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Masa Pandemi Corona Virus 2019 oleh Pemerintah Sesuai Amanat UUD NRI Tahun 1945." *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (June 1, 2020): 240–49. <https://doi.org/10.14710/alj.v3i2.240-249>.
- Saha, Sukanta, David Chant, and John McGrath. "A Systematic Review of Mortality in Schizophrenia: Is the Differential Mortality Gap Worsening Over Time?" *Archives of General Psychiatry* 64, no. 10 (October 1, 2007): 1123. <https://doi.org/10.1001/archpsyc.64.10.1123>.
- Santarpia, Joshua L., Danielle N. Rivera, Vicki L. Herrera, M. Jane Morwitzer, Hannah M. Creager, George W. Santarpia, Kevin K. Crown, et al. "Aerosol and Surface Contamination of SARS-CoV-2 Observed in Quarantine and Isolation Care." *Scientific Reports* 10, no. 1 (December 2020): 12732. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-69286-3>.

- Scuteri, Angelo, Liana Spazzafumo, Luca Cipriani, Walter Gianni, Andrea Corsonello, Luca Cravello, Lazzaro Repetto, Silvia Bustacchini, Fabrizia Lattanzio, and Maurizio Sebastiani. "Depression, Hypertension, and Comorbidity: Disentangling Their Specific Effect on Disability and Cognitive Impairment in Older Subjects." *Archives of Gerontology and Geriatrics* 52, no. 3 (May 2011): 253–57. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2010.04.002>.
- Shereen, Muhammad Adnan, Suliman Khan, Abeer Kazmi, Nadia Bashir, and Rabeea Siddique. "COVID-19 Infection: Emergence, Transmission, and Characteristics of Human Coronaviruses." *Journal of Advanced Research* 24 (July 2020): 91–98. <https://doi.org/10.1016/j.jare.2020.03.005>.
- Singhal, Tanu. "A Review of Coronavirus Disease-2019 (COVID-19)." *Indian Journal of Pediatrics* 87, no. 4 (2020): 281–86. <https://doi.org/10.1007/s12098-020-03263-6>.
- Step toe, Andrew, and Giorgio Di Gessa. "Mental Health and Social Interactions of Older People with Physical Disabilities in England during the COVID-19 Pandemic: A Longitudinal Cohort Study." *The Lancet Public Health* 6, no. 6 (June 2021): e365–73. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00069-4](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00069-4).
- Tampubolon, Manotar. "Impoverishment of the Poor and Derogation of Human Rights During the Covid-19 Pandemic in Indonesia: Testing the Emergency Measure and Siracusa Principles in Large-Scale Social Restriction." *Journal of Human Rights and Social Work*, July 13, 2021, 1–13. <https://doi.org/10.1007/s41134-021-00174-0>.
- Toebes, Brigit. "Towards an Improved Understanding of the International Human Right to Health." *Human Rights Quarterly* 21, no. 3 (1999): 661–79. <https://doi.org/10.1353/hrq.1999.0044>.
- Verbrugge, Lois M., James M. Lepkowski, and Yuichi Imanaka. "Comorbidity and Its Impact on Disability." *The Milbank Quarterly* 67, no. 3/4 (1989): 450. <https://doi.org/10.2307/3350223>.
- Wardhani, Nurwidya Kusma. "Penerapan Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar Di Indonesia Dalam Prespektif Hukum Dan HAM." *KELUWIH: Jurnal Sosial Dan Humaniora* 2, no. 1 (April 30, 2021): 34–38. <https://doi.org/10.24123/soshum.v2i1.3990>.
- White, Douglas B., and Bernard Lo. "A Framework for Rationing Ventilators and Critical Care Beds During the COVID-19 Pandemic." *JAMA* 323, no. 18 (May 12, 2020): 1773. <https://doi.org/10.1001/jama.2020.5046>.
- Zhang, Ze, Lichao Zhang, and Yanqiao Wang. "COVID-19 Indirect Contact Transmission through the Oral Mucosa Must Not Be Ignored." *Journal of Oral Pathology & Medicine* 49, no. 5 (May 2020): 450–51. <https://doi.org/10.1111/jop.13019>.

Makalah

Devandas-Aguilar, Catalina. "Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities." Makalah disampaikan pada General Assembly PBB, New York.

Peraturan

- Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Bagi Penyandang Disabilitas*, PP No. 52 Tahun 2019, LN No. 138 Tahun 2019, TLN No. 6368.
- . *Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*, UU No. 24 Tahun 2011, LN No. 116 Tahun 2011, TLN No. 5256.
- . *Undang-Undang Dasar 1945*.
- . *Undang-Undang Kejarantinaan Kesehatan*, UU No. 6 Tahun 2018, LN No. 128 Tahun 2018, TLN No. 6236.
- . *Undang-Undang Kesehatan*, UU No. 36 Tahun 2009, LN No. 144 Tahun 2009, TLN No. 5063.
- . *Undang-Undang Penyandang Disabilitas*, UU No. 8 Tahun 2016, LN No. 69 Tahun 2016, TLN No. 5871.
- . *Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional*, UU No. 40 Tahun 2004, LN No. 150 Tahun 2004, TLN No. 4456.
- . *Peraturan Pemerintah Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*, PP No. 21 Tahun 2020, LN. No. 91 Tahun 2020, TLN No. 6487.

Dokumen Internasional

- Office of the High Commissioner for Human Rights. *CESCR General Comment No. 14: The Right to The Highest Attainable Standard of Health (Art. 12)*, E/C.12/2000/4
- Perserikatan Bangsa-Bangsa. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. UNTS 24841 (1987).
- . *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*. UNTS 20378 (1979).
- . *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. UNTS 44910 (2006).
- . *Convention on the Rights of the Child*. UNTS 27531 (1989).
- . *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. UNTS 9464 (1969).
- . *International Covenant on Civil and Political Rights*. UNTS 14668 (1966).
- . *International Covenant on Economic, Social, and Rights*. UNTS 14531 (1966).

———. *Universal Declaration of Human Rights*.

World Health Organization. *Constitution of the World Health Organization*, Preamble.

Internet

Bardan, Abdul Basith. “PPKM darurat menjadi PPKM level 4, beda nama isi sama.” Diakses 29 September 2021. <https://nasional.kontan.co.id/news/ppkm-darurat-menjadi-ppkm-level-4-beda-nama-isi-sama>.

COVID-19, Kawal. “Jumlah Kasus di Indonesia Saat Ini.” Diakses 2 Oktober 2021. <https://kawalcovid19.id/>.

Humas Kemendagri. “Inilah Wilayah PPKM Level 4, 3, dan 2 di Jawa-Bali Periode 21 September Hingga 4 Oktober 2021.” Diakses 29 September 2021. <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/inilah-wilayah-ppkm-level-4-3-dan-2-di-jawa-bali-periode-21-september-hingga-4-oktober-2021>.

Ne’eman, Ari. “Opinion | ‘I Will Not Apologize for My Needs.’” Diakses 29 September 2021. <https://www.nytimes.com/2020/03/23/opinion/coronavirus-ventilators-triage-disability.html>.

Nilawaty P., Cheta. “Lebih Dari 100 Anak Berkebutuhan Khusus Mengalami Kekerasan Selama Pandemi.” Diakses 29 September 2021. <https://difabel.tempo.co/read/1497233/lebih-dari-100-anak-berkebutuhan-khusus-mengalami-kekerasan-selama-pandemi>.

———. “Perempuan Difabel Dua Kali Lebih Rentan Mengalami Kekerasan Selama Pandemi.” Diakses 29 September 2021. <https://difabel.tempo.co/read/1398637/perempuan-difabel-dua-kali-lebih-rentan-mengalami-kekerasan-selama-pandemi>.

Nugroho, Rizal Setyo. “Ini 100 Rumah Sakit Rujukan Penanganan Virus Corona di 32 Provinsi.” Diakses 29 September 2021. <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/02/144500765/ini-100-rumah-sakit-rujukan-penanganan-virus-corona-di-32-provinsi>.

Nurita, Dewi. “Gonta-Ganti Istilah Dari PSBB, PPKM Mikro, PPKM Darurat, Apa Bedanya?” Diakses 29 September 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1478808/gonta-ganti-istilah-dari-psbb-ppkm-mikro-ppkm-darurat-apa-bedanya>.

Pratama, Yoga Aditya. “Update Covid-19: Tersedia Sebanyak 984 RS Rujukan | Kesehatan.” Diakses 29 September 2021. <https://www.gatra.com/detail/news/515979/kesehatan/update-covid-19-tersedia-sebanyak-984-rs-rujukan>.

Teresia, Ananda. “Breaking News: Kasus Pertama di Indonesia, 2 Orang Positif Corona.” Diakses 29 September 2021.

World Bank. <https://kumparan.com/kumparannews/breaking-news-kasus-pertama-di-indonesia-2-orang-positif-corona-1swiPwz6csI>.
“Overview.” Diakses 29 September 2021.
<https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview>.

ANALISIS PRAKTIK *DEBT-COLLECTING* BANK SYARIAH DI INDONESIA TERHADAP KEWAJIBAN KEPATUHAN SYARIAH (*SHARIA COMPLIANCE*)

Wirduyaningsih, Alvin Natanael dan Deavina Christy Priskila

E-mail: wirdyaningsih@gmail.com, alvinnatanaels@gmail.com, dan deavinachristypm@gmail.com

Abstrak

Indonesia belum mengatur secara khusus mengenai mekanisme *debt-collecting* oleh Bank Syariah. Hal ini menyebabkan timbulnya beberapa masalah praktik *debt collecting* di masyarakat. Timbul pertanyaan mengenai apakah mekanisme *debt-collecting* oleh Bank Syariah melanggar prinsip *sharia compliance*, yang seharusnya menjadi aspek penting nasabah untuk memilih perbankan syariah daripada perbankan konvensional. Tulisan ini bertujuan untuk menjawab dua pokok masalah yakni: pandangan Hukum Islam terhadap utang-piutang dan penyelesaian permasalahan utang-piutang berdasarkan syariah dan etika bisnis Islam yang akan dikaitkan dengan praktik *debt-collecting*. Penelitian ini menggunakan analisis yuridis-normatif dengan menggunakan peraturan yang berkaitan di Indonesia dan sumber Hukum Islam (Al-Quran, As-Sunnah, Al-Hadits) beserta buku, kitab fiqih, dan tulisan para ahli. Dalam penelitian ini ditemukan bahwa menurut Hukum Islam, akad haruslah dipenuhi, namun apabila nasabah mengalami kesulitan, maka para pihak (nasabah dan Bank) wajib menyelesaikan masalah dengan jalan damai. *Debt-collecting* dapat menjadi pilihan terakhir dan harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip syariah. Praktik *debt-collecting* oleh Bank Syariah seharusnya diatur lebih tegas oleh hukum positif Indonesia agar tercipta kepastian hukum bagi nasabah dan pelaksanaan perbankan syariah.

Kata kunci: perbankan syariah, penagihan utang, kepatuhan syariah

Abstract

The absence of Indonesian positive law that specifically regulates the mechanism of debt-collecting by Islamic Banks has created several problems in the society. A question arises regarding whether the mechanism of debt-collecting done by Syariah Banks has violated the principle of sharia compliance, considering that it is the most important aspect for customers to choose Islamic Banks over conventional banks. The purpose of this research is to answer that question, which in this paper, will be divided into two main issues being: Islamic Law perspective towards debt and debt resolution based on sharia and Islamic business ethics which will be related to the debt-collecting mechanism. This research uses judicial-normative method. This research uses law and Islamic sources of law (Al-Quran, As-Sunnah, Al-Hadits) and books, fiqh, and expert opinions. In this research, it is found that in Islamic Law perspective, debt should be paid, however if the debtor is struggling, the debtor and the creditor are obliged to resolve the problem peacefully. Debt-collecting can be the last resort to this, and it should be done in accordance with the sharia principle. Lastly, debt-collecting done by Islamic Banks should be enforced through Indonesian positive law to create a legal certainty.

Keyword: Islamic banking, debt collecting, sharia compliance

1. LATAR BELAKANG

Sejak lahirnya Bank Syariah pertama di Indonesia pada tahun 1992, popularitas perbankan syariah telah dan terus meningkat pesat sampai sekarang. Praktik perbankan syariah memiliki satu keutamaan yang membedakan dengan perbankan konvensional, yakni kepatuhan pada nilai-nilai Syariah (*sharia compliance*). Dalam menjalankan fungsinya menghimpun dan menyalurkan dana, terdapat batas-batas serta kewajiban

yang harus ditaati sesuai ajaran Islam. Misalnya larangan riba. Hal inilah yang membuat nasabah-nasabahnya merasa aman dalam bermuamalah pada bank tersebut, karena terhindar dari hal-hal yang diharamkan Allah SWT. Selain itu terdapat karakteristik perbankan syariah yang berbeda dengan perbankan konvensional, yaitu semua pihak diperlakukan sebagai mitra yang mengedepankan hubungan muamalah yang sesuai syariat Islam.¹

Pesatnya kemajuan ekonomi dan pasar mendorong lahirnya produk-produk baru dari sektor perbankan syariah yang berusaha mengakomodasi kebutuhan para nasabah yang semakin beragam. Namun, tidak menutup kemungkinan bahwa kemitraan nasabah dengan lembaga perbankan syariah tidak selalu mulus. Cicilan tertunggak karena kesulitan bayar atau itikad nasabah dalam melunasi sisa utangnya tentu perlu pula diselesaikan. Apalagi saat ini kondisi pandemic covid yang melanda seluruh dunia, tentu sangat mempengaruhi kegiatan usaha pada umumnya.

Banyak kasus yang dilansir oleh media massa terkait dengan adanya nasabah perbankan syariah merasa terintimidasi oleh pihak Bank Syariah yang menagih pembayaran atau angsuran yang harus dilunasi oleh nasabah. Intimidasi dapat berupa ancaman fisik dan mental. Hal ini tentunya berbeda dengan prinsip muamalah yang harusnya diterapkan pada bank syariah. Keadaan ini perlu dikaji lebih dalam, untuk menjaga kepercayaan nasabah sebagai mitra bank syariah. Selain itu, penelusuran mengenai hak-hak konsumen dan etika penagihan menurut syariat Islam juga diperlukan agar nasabah prospektif bank syariah tidak takut bermuamalah dalam perbankan syariah. Berdasarkan hal tersebut, penulis merumuskan pokok permasalahan tentang pandangan Islam terhadap utang-piutang dan mekanisme penyelesaian utang yang baik berdasarkan etika bisnis Islam.

Penelitian ini memanfaatkan metode yuridis-normatif dengan mengkaji pustaka dan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan kasus ini, serta membandingkannya dengan fakta nyata yang didapat dari sumber berita yang faktual. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam hal ini adalah analisis deskriptif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dianalisis dan hasilnya dideskripsikan dalam tulisan ini.

II. PEMBAHASAN

A. Kajian Teori dan Dasar Hukum

Dalam pengelolaan maupun operasional perbankan syariah, tidak boleh ada praktik yang melanggar prinsip-prinsip syariah. Penulis memfokuskan masalah penyelesaian akad secara syariah terkhusus dalam hal adanya utang-piutang antara nasabah dan bank syariah. Oleh sebab itu perlu diketahui kajian teori dan dasar hukum yang mengatur mengenai pelaksanaan akad yang sesuai dengan prinsip syariah.

¹ Wirduyaningsih, *Mediasi Sebagai Upaya Mewujudkan Islah Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, (Tangerang Selatan: Yayasan Pengkajian Hadits el-Bukhori, 2018), hlm. 182.

1. Al-Quran

Semua proses dalam perbankan syariah harus patuh pada nilai-nilai syariah, maka dalam pelaksanaan akad bila terdapat permasalahan maupun hambatan harus diselesaikan bersama. Hal ini sesuai dengan Firman Allah SWT dalam QS Al-Maidah [5]:1 *“Hai orang-orang yang beriman, penuhilah akad-akad itu”*). Dari ayat ini, kita dapat melihat bahwa pemenuhan suatu akad, termasuk pelunasan utang nasabah merupakan suatu kewajiban untuk pihak yang mengikatkan diri pada akad tersebut.

2. Al-Hadis

Meski dalam Al-Quran, tidak diatur secara spesifik bagaimana baiknya penyelesaian utang-piutang menurut prinsip syariah, beberapa hadis berikut membantu menjawab pertanyaan tersebut.

“Jiwa seorang mukmin tergantung karena utangnya, sampai utang itu dilunaskannya.”(HR At-Tirmidzi).

“Siapa saja yang berutang lalu berniat tidak mau melunasinya, maka dia akan bertemu Allah (pada hari kiamat) dalam status sebagai pencuri.”(HR Ibnu Majah).

Hadis-hadis tersebut menunjukkan besarnya dampak negatif dari utang terhadap kehidupan seseorang, bahkan saat sudah meninggal sekalipun. Selain itu, terdapat juga hadis yang memberi pembenaran atas penagihan utang untuk memberi rasa lega baik dari pemberi maupun dari peminjam.

3. Itjihad

Hasil pemikiran para ahli hukum di Indonesia yang dapat dikategorikan dalam ijtihad antara lain dalam bentuk Fatwa Majelis Ulama Indonesia dan peraturan yang sesuai dengan syariat dan fatwa.

a) Peraturan

Terdapat mekanisme *debt collector* yang dibenarkan menurut peraturan perundang-undangan yang memungkinkan pihak bank (Penerbit Kartu Kredit) untuk melakukan penagihan kartu kredit dengan tenaga penagihan sendiri atau tenaga penagihan dari perusahaan penyedia jasa penagihan. Hal ini diatur baik dalam praktik perbankan syariah dan konvensional dalam, antara lain sebagai berikut.

- 1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu (“PBI 11/2009”) dan perubahannya dalam Peraturan Bank Indonesia No. 14/2/PBI/2012 (“PBI 14/2012”).
- 2) Surat Edaran Bank Indonesia No. 11/10/DASP Tanggal 13 April 2009 Perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran Dengan Menggunakan Kartu (“SEBI 2009”) dan keempat perubahannya. Peraturan yang paling relevan adalah perubahan pertamanya dalam (“SEBI 14/2012”).

Terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi agar penagihan seperti ini dapat dibenarkan sesuai Pasal 17B SEBI 14/2012. Pertama, jika kualitas tagihan kartu kredit telah termasuk kolektibilitas diragukan (lebih dari 120 hari menunggak) atau macet (lebih dari 180 hari menunggak). Kedua, penagihan pihak lain dilakukan secara tidak melanggar hukum. Ketiga, dalam perjanjian kerja sama antara penerbit dan pihak lain untuk melakukan penagihan transaksi kartu kredit tersebut harus memuat klausul tentang tanggung jawab penerbit terhadap segala akibat hukum yang timbul akibat dari kerja sama dengan pihak lain.

b) Fatwa

Fatwa DSN MUI No. 54/DSN-MUI/X/2006 menjelaskan “*Jika salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara pihak-pihak terkait, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui Badan Arbitrase Syari’ah atau melalui Pengadilan Agama setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah.*” Fatwa ini menguatkan kewajiban para pihak dalam akad untuk menyelesaikan segala sengketa secara damai sesuai prinsip syariah.

Di Indonesia tidak terdapat pengaturan secara khusus mengenai penagihan utang yang sesuai dengan kepatuhan syariah. Oleh sebab itu, tulisan ini mencari referensi pada sumber-sumber hukum Islam dalam Al-Qur’an dan Al-Hadits. Selain itu, ditinjau juga mengenai pengaturan penagihan utang yang sifatnya umum dalam perbankan melalui berbagai peraturan.

B. Analisis Pembahasan

1. Utang-piutang dalam Perspektif Hukum Islam

Dalam Islam, utang tidak dipandang sebagai suatu hubungan antara kreditur dan debitur semata. Oleh banyak ulama, utang dipandang sebagai *qard* (pinjaman), yaitu memberikan hak milik kepada seseorang dengan janji harus mengembalikan sama dengan jumlah yang diutangkan.² Akad ini biasanya dilakukan dengan tujuan tolong-menolong. Oleh sebab itu, timbul hubungan kemitraan antara *muqrib* (pemberi pinjaman) dan *muqtarid* (peminjam) karena tujuan saling menolong. Dalam praktiknya, terdapat muamalah yang menimbulkan suatu hubungan utang-piutang, namun tidak dilakukan melalui pinjam-meminjam. Contohnya akad jual-beli (*murabahah*) rumah dengan mekanisme cicilan. Sisa dari cicilan tersebut adalah utang yang harus dilunasi oleh nasabah, dan selama angsuran tersebut berjalan, rumahnya dijadikan sebagai jaminan atas sisa utang tersebut. Dengan demikian, terjadi akad *murabahah*, sekaligus dengan *rahn* (barang jaminan utang) berupa rumah.

Hubungan utang-piutang tentu menimbulkan kewajiban dari peminjam untuk mengembalikan harta yang dipinjam. Misalnya dalam hal KPR Syariah berarti uang yang dipakai untuk membeli rumah, menimbulkan

² Zainuddin bin Abdul Aziz al-Malibary, *Fath al-Mu’in 2*, Terj. Abu Hiyadh, (Surabaya: Al- Hidayah, 1993).

hak bagi pemberi pinjaman untuk menagihnya. Hal ini ditunjukkan dalam Hadis riwayat Abu Hurairah RA: Rasulullah SAW pernah mempunyai utang kepada seorang laki-laki, lalu orang itu menagih beliau dengan nada keras sehingga membangkitkan rasa kesal sahabat-sahabat Nabi kepadanya. Akan tetapi Nabi bersabda, “Sesungguhnya orang yang mempunyai hak, dia berhak menuntut haknya.”

Orang yang tidak memenuhi kewajibannya membayar utang diancam dengan dosa. Pada prinsipnya, seorang yang mempunyai utang kepada kreditor, hukum membayar utang tepat pada waktunya adalah *fardhu ‘ain* jika dia mampu bayar. Selain itu, kewajiban tersebut harus ditunaikan secepatnya, dan haram ditunda-tunda. Menunda-nunda pembayaran utang bagi orang yang mampu disebut oleh Nabi SAW sebagai zalim (HR al-Bukhari dan Muslim), namun jika tidak mampu, maka dia pun wajib menyampaikannya kepada pihak kreditor, dan dia pun berhak mengajukan penjadwalan ulang pembayaran utangnya. Pada saat yang sama, pihak kreditor juga wajib menerima, dan memberikan kelonggaran kepada debitur tersebut. Dasarnya adalah firman Allah SWT: “*Jika dia mempunyai kesulitan, maka berilah kemudahan kepadanya.*” (QS al-Baqarah [02]: 280).

Oleh sebab itu, bila nasabah memang benar-benar tidak dapat membayar karena kesulitan tertentu, maka pihak bank berkewajiban untuk memberikan perlindungan dengan cara mendengarkan dan juga memberikan tawaran lain untuk menyelesaikan tunggakan pembayaran ini, yakni dengan jalan musyawarah maupun mediasi, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan penutup Fatwa DSN MUI No. 54/DSN-MUI/X/2006, “*jika salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara pihak-pihak terkait, maka penyelesaiannya dapat dilakukan melalui Badan Arbitrase Syari’ah atau melalui Pengadilan Agama setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah.*” Sedangkan, jika terjadi keadaan seseorang mampu tetapi tanpa itikad untuk membayar utang, telah diatur dalam Fatwa DSN MUI No. 17/DSN-MUI/IX/2000, bahwa bisa dikenakan sanksi yang dapat berupa denda sejumlah uang yang besarnya ditentukan atas dasar kesepakatan dan dibuat saat akad ditandatangani, dan denda tersebut dipakai untuk dana sosial.

2. Penagihan Utang Dalam Perspektif Hukum Islam dan Etika Bisnis Perbankan Syariah

Pada dasarnya, alasan bank termasuk Bank Syariah memutuskan untuk menggunakan jasa *debt collector* karena ada nasabah yang melakukan wanprestasi dan berlaku tidak kooperatif dengan mengacuhkan segala upaya penagihan yang telah dilakukan oleh pihak bank.³ Hukum nasional sebenarnya telah mengatur tentang penggunaan jasa orang ketiga oleh penerbit kartu (Bank) atau yang lebih umum disebut *debt collector*. Hukum nasional

³ Mulyana W. Kusumah, *Beberapa Perkembangan dan Masalah dalam Sosiologi Hukum*. (Bandung: Alumni, 1981).

menetapkan syarat-syarat penggunaan *debt collector* oleh penerbit kartu dan juga batas-batas yang tidak boleh dilewati penerbit kartu dan *debt collector* agar nasabah juga dihormati hak-hak asasi manusianya. BI telah mengeluarkan Surat Edaran mengenai bank yang memakai *debt collector* untuk penagihan kredit. Hal itu tercantum dalam Surat Edaran BI No.11/10/DADP Perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu. Disebutkan penerbit kartu yang menggunakan jasa pihak lain (*debt collector*) dalam melakukan penagihan transaksi kartu kredit dapat dilakukan apabila telah memenuhi syarat-syarat berikut.

- a. Jika kualitas tagihan kartu kredit telah termasuk kolektibilitas diragukan atau macet, yaitu apabila telah terdapat tunggakan pembayaran kartu 180 hari lebih setelah tanggal jatuh tempo.
- b. Penagihan pihak lain dilakukan dengan cara yang tidak melanggar hukum.
- c. Dalam perjanjian kerja sama antara penerbit (bank) dan pihak lain (*debt collector*) untuk melakukan penagihan transaksi kartu kredit tersebut harus memuat klausul tentang tanggung jawab penerbit terhadap segala akibat hukum yang timbul akibat dari kerja sama dengan pihak lain.

Apabila syarat-syarat ini dipenuhi, Bank Syariah dapat menggunakan jasa *debt collector*. Dengan demikian, Bank Syariah dibenarkan menggunakan jasa *debt collector* menurut peraturan perbankan Indonesia yang berlaku bagi seluruh bank di Indonesia. Apakah mekanisme *debt collector* ini sesuai ketentuan Islam sehingga dapat dikatakan Bank Syariah melaksanakan kewajiban *Syariah Compliance* dengan baik?

Status pekerjaan *debt collector* dapat dikategorikan sebagai *wakalah bil al-ujrah*. Karena menagih utang merupakan hak harta orang yang berpiutang, orang tersebut boleh menagih langsung, menggunakan jasa orang lain, atau mengajukannya ke pengadilan. Semuanya kembali kepada yang mempunyai hak. Hal ini dibahas dalam beberapa hadis mengenai penagihan utang, antara lain: “*Jika yang punya utang mempunyai iktikad baik, maka hendaknya menagih dengan sikap yang lembut penuh maaf. Boleh menyuruh orang lain untuk menagih utang, tetapi terlebih dulu diberi nasihat agar bersikap baik, lembut dan penuh pemaaf kepada orang yang akan ditagih*” (HR. Bukhari, Muslim, Tirmidzi, Hakim). Dengan demikian, penagihan utang diperbolehkan menurut Hukum Islam. Tetapi, penagihan utang tersebut dianjurkan untuk dilakukan dengan penuh kasih sayang dan rasa maaf.

Apabila terjadi pembiayaan macet terdapat mekanisme penyelesaian sengketa. Namun sebelum beralih ke penyelesaian sengketa tersebut, Bank Syariah wajib melakukan upaya penagihan dengan jalur damai. Pada kenyataannya, banyak nasabah yang tidak kooperatif dengan bank dan menyebabkan tunggakan pembayaran yang tergolong macet semakin parah. Padahal, nasabah sebenarnya dapat bersikap kooperatif karena diberi hak untuk menyampaikan kesulitan yang dihadapi nasabah tersebut. Sehingga

pihak bank dapat melihat adanya itikad baik dari nasabah untuk menyelesaikan apa yang menjadi tanggung jawabnya.⁴

Peraturan mengenai industri perbankan syariah di Indonesia belum memuat larangan penggunaan jasa *debt collector* dalam upaya membantu menagih tunggakan pinjaman yang tergolong macet. Peraturan perundang-undangan tentang Bank Syariah dan Fatwa DSN hanya memberikan alternatif penyelesaian sengketa yang muncul dalam perbankan syariah tanpa melarang penggunaan *debt collector*. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa penggunaan *debt collector* oleh Bank Syariah diperbolehkan menurut peraturan Perbankan Syariah selama dalam perjanjian penggunaan jasa pihak ketiga tersebut **memperhatikan prinsip-prinsip syariah**. Sehingga nantinya dalam proses penagihan yang dilakukan oleh *debt collector* tidaklah melenceng dari prinsip-prinsip syariah yang ada dan berlaku.

Walau tidak diatur mengenai *debt collector*, fatwa dan undang-undang mengenai Perbankan Syariah sebenarnya cukup memberikan pedoman dalam menyelesaikan sengketa yang timbul di dalamnya (proses penagihan) yakni dengan jalan damai, supaya prinsip syariah baik dalam produknya maupun dalam praktik industri perbankan syariah tetap terjaga. Berikut larangan penggunaan jasa *debt collector* oleh Bank Syariah, antara lain:

- a. menggunakan cara ancaman, kekerasan dan/atau tindakan yang bersifat mempermalukan Pemegang Kartu Kredit;
- b. menggunakan tekanan secara fisik maupun verbal;
- c. melakukannya kepada pihak selain Pemegang Kartu Kredit;
- d. menggunakan sarana komunikasi terus menerus yang bersifat mengganggu;
- e. penagihan hanya dapat dilakukan di tempat alamat penagihan atau domisili Pemegang Kartu Kredit;

Penagihan hanya dapat dilakukan:

- a. pada pukul 08.00 sampai dengan pukul 20.00 wilayah waktu alamat Pemegang Kartu Kredit, atau waktu lain atas dasar persetujuan dan/atau perjanjian dengan Pemegang Kartu Kredit terlebih dahulu;
- b. sesuai dengan prinsip-prinsip Syariah.

Sayangnya, peraturan-peraturan di atas kurang memuat sanksi dan hukum acara untuk benar-benar ditegakkan. Pihak *debt collector* mempunyai reputasi yang buruk karena tak jarang menggunakan cara-cara kotor, misalnya dengan meneror, baik secara psikis maupun fisik, yang tidak jarang menimbulkan ketakutan dalam diri nasabah. Terkait dengan cara-cara kotor yang dilakukan oleh *debt collector* ini sebenarnya telah dilarang oleh ajaran Islam. Rasulullah bersabda: “...yang berarti bahwa tidak halal bagi seorang muslim menakut-nakuti muslim yang lain.” (Shahih Sunan Abi Dawud). Dengan demikian penagihan yang dilakukan seharusnya dilakukan sesuai dengan cara-cara bermuamalah yang dianjurkan syariat Islam.

⁴ Wangsawidjaja Z. A., *Pembiayaan Bank Syariah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012).

Sesuai hukum nasional, kewenangan *debt collector* untuk menagih nasabah muncul akibat adanya perjanjian di antara pihak bank syariah dengan *debt collector*. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan hukum di antara keduanya. Hubungan hukum yang terjadi antara bank syariah dengan jasa pihak ketiga dimulai sejak disetujuinya perjanjian pemberian kuasa yang telah disetujui oleh kedua belah pihak, dan telah diberikannya surat kuasa dari pihak bank syariah kepada *debt collector* sebagai bukti dari adanya perjanjian tersebut. Surat kuasa tersebut menandakan bahwa *debt collector* telah menerima pekerjaan yang diperintahkan oleh bank yakni melakukan penagihan kepada nasabah yang mempunyai tunggakan pembayaran dan sudah tidak kooperatif lagi. Untuk dapat tetap menegakkan prinsip-prinsip syariah, dalam perjanjian kuasa ini bank syariah dapat memasukkan cara-cara penagihan utang yang sesuai dengan prinsip-prinsip syariah dengan memuat pasal-pasal untuk mencegah adanya penagihan utang dengan cara yang kotor dan keji.

Dalam hal nasabah benar-benar tidak mampu, Syekh Fakhruddin ar-Razi mengemukakan dalam Tafsir Mafatih Al-Ghaib bahwa hukumnya adalah haram baginya untuk menagih utang dan menahannya dari kabur, melainkan wajib menunggu sampai ia mampu untuk membayar. Jika pemberi utang tidak percaya, terdapat dua cara lanjutan untuk menyelesaikan utang tersebut. Pertama, jika utang berupa harta yang diserahkan padanya, misalnya muncul dari akad utang atau jual-beli, wajib baginya untuk membuktikan dengan dua orang saksi bahwa hartanya telah tiada. Kedua, dalam hal utang yang hartanya tidak diserahkan padanya, misalnya ganti rugi atau utang pembayaran mahar, sedangkan bagi orang yang memiliki hak harus dapat membuktikan sebaliknya pengakuan orang yang tidak mampu membayar utangnya tersebut, hal ini dikarenakan hukum asal dari orang yang memiliki tanggungan berada dalam keadaan tidak mampu.⁵ Dengan demikian, hukum Islam pun sebenarnya menganjurkan agar diadakan musyawarah yang baik dalam hal penagihan utang dan kredit macet semacam ini.

Hal ini dapat kita lihat dari mekanisme yang dilakukan oleh Bank Syariah Bukopin dan Bank Mega Syariah. Dalam suatu wawancara dengan Direktur Utama Bank Syariah Bukopin, Riyanto dan Bank Mega Syariah, disebutkan hal-hal yang dilakukan oleh Bank Syariah jika dihadapkan kondisi kredit macet yang merugikan bank.⁶

Konsep utang piutang menurut fikih dalam praktik perbankan syariah saat ini dikenal dengan pembiayaan. Pembiayaan merupakan muamalah yang dilakukan secara tidak tunai. Pihak penyedia dana yaitu bank syariah menyerahkan kepada nasabah sebagai pihak penerima dana, didasarkan atas kesepakatan antara bank dan nasabah yang mewajibkan nasabah

⁵ Fakhruddin Al-Razi, *Mafatih al-Ghaib*, (Beirut : Darul al-Fikr, 1994).

⁶ Antique, "Ini Cara Bank Syariah Lakukan Penagihan." <https://www.viva.co.id/arsip/213281-ini-cara-bank-syariah-lakukan-penagihan>, diakses 15 Oktober 2019.

mengembalikan dana setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan *ujrah*, tanpa imbalan, atau bagi hasil. Dalam pengembalian utang nasabah kepada bank diperjanjikan bahwa nasabah akan mengembalikan utang tersebut berikut imbalan, tanpa imbalan, atau bagi hasil tergantung dengan jenis pembiayaan yang diberikan.⁷

Menurut Riyanto, bila terjadi pembiayaan bermasalah, Bukopin Syariah memilih tidak menggunakan jasa *debt collector* dalam penagihan. Bank lebih memilih untuk menempuh berbagai cara seperti memberikan nasabah surat pemberitahuan, surat penagihan hingga tiga kali, dan dilanjutkan surat peringatan sampai tiga kali. Bila nasabah tidak bersifat kooperatif, bank akan menempuh jalur hukum, nasabah akan dipanggil melalui pengadilan. Jika tidak ada tanggapan, bank akan meminta pengadilan untuk menyita aset yang dijamin. Setelah disita, baru dilelang. Bila memang harus menggunakan jasa *debt collector*, Bank Syariah Bukopin akan melakukan kesepakatan dengan pihak ketiga tersebut dengan tidak menggunakan kekerasan atau intimidasi. Alasannya, bila hal itu terjadi, sudah pasti bank akan rugi sendiri, terlebih apabila bank tersebut sudah dipercaya akan mengamalkan prinsip-prinsip syariah dalam pengoperasiannya.

Sementara itu, Bank Mega Syariah mengaku menggunakan jasa *debt collector* apabila nasabah sudah tidak lagi kooperatif. Mekanisme *debt collector* adalah mekanisme terakhir setelah bank memberikan pemberitahuan kepada nasabah melalui telepon dan surat. Namun, yang membedakan dengan Bank Syariah Bukopin, *debt collector* yang dipakai adalah karyawan resmi Bank Mega Syariah, bukan pihak ketiga. Bank Mega Syariah selalu mengedepankan negosiasi dan prosedur-prosedur yang sudah ditetapkan Bank Mega Syariah dalam penagihan pinjaman. *Debt collector*, ketika mendatangi nasabah juga mengajak nasabah untuk mencari solusi bersama, seperti jangka waktu cicilan diperpanjang atau diperkecil sesuai kemampuan. Mekanisme ini sesuai dengan prinsip-prinsip syariah yang telah dibahas di atas. Bahwa dalam penagihan utang, baik menagih sendiri ataupun dengan pihak ketiga, harus dilakukan dengan cara damai. Oleh sebab itu, agar tetap berada dalam *Syariah Compliance* dalam penagih utang, bank syariah dapat melakukan beberapa upaya, antara lain sebagai berikut.

1. Upaya preventif: menekankan kepada pihak ketiga pemberi jasa *debt collecting* saat melakukan perjanjian atau kesepakatan bahwa penagihan utang tidak boleh menggunakan kekerasan atau intimidasi. Selain itu, bank syariah juga dapat memilih perusahaan jasa *debt collector* yang memang sudah terjamin kredibilitasnya (memiliki *track record* yang baik, patuh kepada hukum).

⁷ Wangsawidjaja Z, *Pembiayaan Bank Syariah*, hlm. 162 dan 399 dan Fathurrahman Djamil, *Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 65.

2. Upaya Represif: mempercayai penagihan utang kepada karyawannya sendiri seperti yang dilakukan Bank Mega Syariah. Dengan menggunakan karyawan sendiri untuk menagih utang, pelaksanaannya bisa lebih terjamin karena karyawan tersebut awalnya sudah memegang prinsip-prinsip syariah untuk bekerja di bank tersebut.

III. PENUTUP

Akad utang-piutang dalam Islam harus memperhatikan prinsip tolong-menolong dan pihak yang berutang harus memenuhi akad tersebut. Namun, bila nasabah tidak dapat memenuhi kewajibannya membayar utang tersebut karena kesulitan, Bank Syariah wajib mendengarkan dan membantu menyelesaikan permasalahan tersebut dengan jalan baik-baik.

Peraturan terkait perbankan di Indonesia dan ketentuan berdasarkan Hukum Islam sebetulnya tidak melarang digunakannya jasa pihak ketiga (*debt collector*) oleh bank syariah. Hal yang dilarang adalah realisasi penagihan utang yang disertai kekerasan atau teror, yang merupakan cara-cara kotor yang seharusnya dihindari sesuai dengan Hukum Islam.

Untuk mencegah adanya cara-cara yang berlawanan dengan prinsip syariah, bank syariah yang menggunakan jasa *debt collector* tersebut harus melakukan upaya-upaya pencegahan dan juga pengawasan dalam pelaksanaan penagihan utang tersebut. Misalnya, dalam membuat perjanjian dengan pihak ketiga, bank syariah harus mengutamakan dan menekankan bahwa cara-cara penagihan utang haruslah sesuai dengan prinsip syariah, bila tidak, perjanjian akan batal dengan sanksi-sanksi yang ditentukan. Selain itu, bank syariah juga dapat mengawasi penagihan utang tersebut dan memilih jasa *debt collecting* yang sudah terpercaya kredibilitasnya dalam penagihan utang yang baik dan sesuai dengan hukum nasional dan syariah. Bank Syariah juga dapat menggunakan karyawannya sendiri untuk menagih utang tersebut. Selain itu, seharusnya pemerintah lebih tegas untuk mengatur mekanisme *debt collecting* ini terkhusus untuk Bank Syariah yang memiliki karakteristik *syariah compliance* agar tercipta kepastian hukum bagi seluruh pihak yang berakad di masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Al-Razi, Fakhruddin. *Mafatih al-Ghaib*. Beirut : Darul al-Fikr, 1994.
- Djamil, Fathurrahman. *Penyelesaian Pembiayaan Bermasalah di Bank Syariah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Ibn Hajar al-Asqalani. *Fath al-Bari: Syarh Shahih al-Bukhari*. Beirut: Dar al-Fikr, 1993.
- Mulyana W. Kusumah. *Beberapa Perkembangan dan Masalah dalam Sosiologi Hukum*. Bandung: Alumni, 1981.

- Wirnyaningsih. *Mediasi Sebagai Upaya Mewujudkan Islah Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*. Tangerang Selatan: Yayasan Pengkajian Hadits el-Bukhori, 2018.
- Z, A. Wangsawidjaja. *Pembiayaan Bank Syariah*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2012).
- Zainuddin bin Abdul Aziz al-Malibary, Fath al-Mu'in 2, Terj. Abu Hiyadh (Surabaya: Al- Hidayah, 1993).

Artikel

- Abdullah M. Noman. *Imperatives of Financial Innovations For Islamic Banks*. International Journal of Islamic Financial Services, Vol. 3, (2003).
- Nandari, Fatin dan Setyowati, Ro'fah. "Perlindungan Hukum terhadap Nasabah dalam Proses Penagihan Tunggakan Kartu Kredit Syariah (*Syariah Card*) Melalui Jasa *Debt Collector* pada Industri Perbankan Syariah di Indonesia." *Diponegoro Law Journal* Vol. 5 No. 3. (2016)

Kitab Suci Dan Hadis

- Al Qur'an*. diterjemahkan oleh Tim Departemen Agama Republik Indonesia. Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia, 1984. Surat Al-Baqarah [2]: 280.
- Al Qur'an*. diterjemahkan oleh Tim Departemen Agama Republik Indonesia. Jakarta: Departemen Agama Republik Indonesia, 1984. Surat Al-Maidah [5]:1.
- HR. Ibnu Majah II/806 No. 2413.
- HR. At Tirmidzi No. 1079. Ibnu Majah No. 2413. Dishahihkan oleh Syaikh Syu'aib Al Arnauth dalam Tahqiq Musnad Ahmad No. 10607.
- HR. Ibnu Majah no. 2410. Syaikh Al Albani mengatakan bahwa hadits ini Hasan Shahih.

Peraturan

- Indonesia, Undang-undang Perbankan Syariah, UU No. 21 Tahun 2008, LN No. 94 Tahun 2008, TLN No. 4867
- Indonesia, Bank Indonesia. Surat Edaran BI Perihal Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu. SEBI No.11/10/DADP.
- Indonesia, Bank Indonesia. Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/11/PBI/2009 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu.
- Indonesia, Bank Indonesia. Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/2/PBI/2012 tentang Perubahan Pertama Atas Peraturan Bank Indonesia tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu.

Fatwa

DSN-MUI. *Fatwa Tentang Sanksi bagi Nasabah Mampu yang Menunda-nunda Pembayaran.* Fatwa DSN MUI No. 17/DSN-MUI/IX/2000.

DSN-MUI. *Fatwa Tentang Syariah Card.* Fatwa DSN MUI No. 54/DSN-MUI/X/2006.

Internet

Antique. “Ini Cara Bank Syariah Lakukan Penagihan.” <https://www.viva.co.id/arsip/213281-ini-cara-bank-syariah-lakukan-penagihan>, diakses 15 Oktober 2019.

KEMITRAAN DAN BENTUK PERLINDUNGAN UNTUK UMKM SEBUAH CATATAN SINGKAT

Kurnia Togar P. Tanjung

I. PENDAHULUAN

Keseharian kita tidak terlepas dari aktivitas perniagaan. Bukanlah berlebihan apabila mengatakan sebagian besar aktivitas perniagaan tersebut bersentuhan langsung dengan pengusaha dengan skala yang tidak besar atau kerap disebut Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM). Dari makanan yang dipesan lewat aplikasi pesan antar dalam jaringan (daring) hingga pakaian yang dibeli di pusat grosir, keseharian masyarakat secara langsung tentulah lebih akrab dengan *genus* UMKM ketimbang usaha-usaha besar. Bahkan dalam sebuah skema rantai pasok, usaha besar kerap pula bergantung kepada UMKM untuk memperoleh pasokan bahan bakunya hingga pemasaran di tingkat ritel.

Signifikansi UMKM dalam perekonomian Indonesia juga dapat diperiksa lewat data Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Kemenkop UKM). Berdasarkan data jumlah unit usaha yang terdata di tahun 2019, pangsa pasar UMKM adalah 99,99% dengan usaha mikro berpangsa 98,67%, usaha kecil 1,22% dan usaha menengah 0,1%. Usaha besar sendiri tercatat hanya memiliki 0,01% pangsa.¹

Sektor UMKM juga berjasa dalam menyerap tenaga kerja. Di tahun 2019, tidak kurang dari 119.562.843 tenaga kerja adalah mereka yang bekerja di berbagai usaha dengan skala UMKM atau menyerap 96,92% tenaga kerja dengan usaha mikro menyerap 89,04%, usaha kecil menyerap 4,81%, usaha menengah 3,07% dan usaha besar 3,08%.

Diukur dari sisi pertumbuhannya, medio 2018 – 2019, pangsa UMKM tumbuh 1,98% dengan kenaikan jumlah unit usaha sebanyak 1.271.528 . Dalam periode yang sama, terdapat pula pertumbuhan penyerapan tenaga kerja di sektor UMKM sebesar 2.770.534 orang atau tumbuh 2,3%.²

Mengingat fakta signifikansi UMKM dalam perekonomian nasional, tidaklah pula berlebihan untuk menempatkan UMKM dalam penyusunan prioritas arah politik ekonomi Indonesia. Sebuah politik ekonomi nasional yang diarahkan dalam menciptakan struktur ekonomi yang di dalamnya terdapat berbagai skala ekonomi yang berbeda yang, alih-alih melakukan persaingan bebas (*free-fight competition*) satu sama lain, dalam skala usaha yang sama atau berbeda, justru mengedepankan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi mulai dari usaha mikro, kecil,

¹ Kementerian Koperasi dan UKM, “Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB),” https://www.kemenkopukm.go.id/uploads/laporan/1617162002_SANDINGAN_DATA_UMKM_2018-2019.pdf, diakses pada 21 September 2021.

² *Ibid.*

menengah, koperasi, usaha besar swasta hingga Badan Usaha Milik Negara (BUMN).³ Hal mana merupakan tafsir terdekat untuk kalimat ‘perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan’ dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata kuncinya adalah ‘kemitraan’. Demi terciptanya kolaborasi yang saling menguntungkan antara UMKM dan usaha berskala besar, kemitraan diintroduksi sebagai sebuah nomenklatur bentuk perjanjian dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM (UU 20/2008). Harapannya dapat mendorong posisi ekonomi UMKM yang kuat atau bahkan pijakan lepas landas transformasi UMKM menjadi usaha besar itu sendiri. Di lain sisi, usaha besar juga diharapkan mendapatkan berbagai insentif dengan bermitra dengan UMKM.⁴

Pertanyaannya, dari kacamata usaha besar, apakah sejatinya kemitraan dengan UMKM murni hadir dari hitung-hitungan bisnis belaka? Apakah mungkin kemitraan tersebut hanya bentuk penunaian kewajiban yang diatur undang-undang untuk memperoleh perizinan atau insentif tertentu yang dilahirkan peraturan perundang-undangan? Sejauh mana kemitraan tersebut memang nyata membawa dampak terhadap UMKM?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut perlu didiskusikan jawabannya bersamaan dengan pertanyaan lainnya yang muncul dari model kemitraan itu sendiri yang dilakukan antara ‘si kecil’ (UMKM) dan ‘si besar’ (usaha besar). Lebih jauh antara ‘si lemah’ dan ‘si kuat’.

Tidaklah terlalu berprasangka apabila asumsi muncul: bukankah usaha besar yang juga adalah sebuah aktor ekonomi yang mendasarkan segala bentuk tindakannya demi kepentingan pribadi (*self-interest*) akan memanfaatkan skala usahanya yang relatif lebih besar dalam menciptakan klausula-klausula perjanjian kemitraan yang menguntungkan dirinya sendiri dan menafikkan dan berpotensi merugikan, mitra UMKM-nya? Apakah rezim peraturan perundang-undangan yang ada sekarang telah cukup mengantisipasi kebutuhan perlindungan terhadap keniscayaan hubungan yang asimetris antara UMKM dan usaha besar?

³ Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 2, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 Tahun 1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi yang mengatur:

Politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah dan koperasi, usaha besar swasta, dan Badan Usaha Milik Negara yang saling memperkuat untuk mewujudkan Demokrasi Ekonomi dan efisiensi nasional yang berdaya saing tinggi.

⁴ Indonesia, *Undang-undang tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah*, UU No. 20 Tahun 2008, LN No. 93 Tahun 2008, TLN 4866, Pasal 1 angka 13:

Kemitraan adalah kerjasama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Usaha Besar.

II. KEMITRAAN: MENGEMBANGKAN ATAU MERUGIKAN UMKM? FENOMENA DALAM KEMITRAAN INTI - PLASMA

Kemitraan yang diatur dalam UU 20/2008 intinya adalah sebuah model kerjasama atau perjanjian antara minimal dua perusahaan yang memiliki skala berbeda. Kemitraan terjadi antara UMKM dalam skala yang berbeda, misal mikro dan kecil, kecil dan menengah atau mikro dan menengah. Kemitraan bisa pula terjadi antara satu bentuk skala yang tergolong UMKM dan usaha besar.

Dalam menggolongkan apakah sebuah usaha termasuk usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah maka yang digunakan adalah kriteria modal usaha dan hasil penjualan tahunan sebagaimana dapat disederhanakan dalam tabel di bawah ini⁵:

	Usaha Mikro	Usaha Kecil	Usaha Menengah
Modal Usaha	≤ Rp 1 miliar tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha	Rp 1 miliar ≤ Rp 5 miliar tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha	Rp 1 miliar ≤ Rp 5 miliar tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha
Hasil Penjualan Tahunan	≤ Rp 2 miliar	Rp 2 miliar ≤ Rp 15 miliar	Rp 15 miliar ≤ Rp 50 miliar

Setiap usaha yang skalanya, baik dari segi modal usaha atau hasil penjualan tahunan melebihi apa yang diatur dalam tabel di atas maka dikategorikan usaha besar.

Selanjutnya terdapat beberapa model pola kemitraan yang dimungkinkan yaitu inti plasma, subkontrak, waralaba, perdagangan umum, distribusi dan keagenan, rantai pasok, bagi hasil, kerja sama operasional, usaha patungan (*joint venture*) dan penyumberluaran (*outsourcing*).⁶

Pertanyaan yang mengemuka selanjutnya adalah, insentif apa yang didapat dengan membuat perjanjian kemitraan? Sebuah pertanyaan yang perlu dijawab baik dari sisi usaha yang skalanya lebih besar juga lebih kecil.

Pertama adalah serangkaian insentif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Insentif-insentif yang antara lain berupa penyederhanaan administrasi perpajakan, insentif pajak penghasilan, keringanan hingga pembebasan retribusi daerah, bantuan modal, bantuan dana

⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*, PP No. 7 Tahun 2021, LN No. 17 Tahun 2021, TLN 6619, Pasal 35 ayat (3) dan Pasal 35 ayat (5).

⁶ *Ibid.*, Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2).

riset, fasilitas pelatihan vokasional, insentif kepabeanaan, penyederhanaan proses impor bahan baku dan penolong industri hingga pembiayaan lewat subsidi, penjaminan dan pinjaman, berbagai hibah dan bantuan bagi usaha mikro dan usaha kecil yang disediakan hingga dibiayai pemerintah pusat dan daerah.⁷ Selain itu didorong juga penyelenggaraan inkubasi oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengembangan UMKM.⁸

Insentif serupa juga diatur akan diterima oleh usaha menengah hingga usaha besar yang melakukan kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil selama dilakukannya inovasi dan pengembangan produk berorientasi ekspor, penyerapan tenaga kerja, penggunaan teknologi yang tepat dan ramah lingkungan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.⁹

Insentif kedua, terutama dari sisi usaha besar, adalah kemitraan sebagai perintah undang-undang untuk melakukan kepatuhan hukum tertentu. Hal itu dapat ditemukan contohnya dalam sektor perkebunan. Sebagai bagian dari kewajiban perusahaan perkebunan yang telah memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B), Izin Usaha Perkebunan untuk Pengeolahan (IUP-P) dan Izin Usaha Perkebunan (IUP), maka perusahaan diwajibkan melakukan perjanjian kemitraan dengan pekebun, karyawan ataupun masyarakat sekitar.¹⁰ Diatur juga bahwa perusahaan perkebunan pemilik IUP-B atau IUP dengan luas minimal 250 hektar wajib memfasilitas pembangunan kebun masyarakat seluas minimal 20% dari luas area yang memperoleh IUP-B atau IUP.¹¹ Seluruh kewajiban tersebut dituangkan dalam bentuk perjanjian kemitraan yang sering pula disebut sebagai bentuk kemitraan inti (perusahaan perkebunan besar) dan plasma (mitra perusahaan perkebunan besar yang berasal dari UMKM).

Sebagai konsekuensi dari kemitraan yang mandatoris sifatnya bagi perusahaan perkebunan pemilik izin-izin tersebut, maka perusahaan perkebunan inti diharapkan memfasilitasi hal-hal berupa penyediaan sarana produksi, bantuan proses produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, operasional, kepemilikan saham serta berbagai jasa dukungan lainnya¹², untuk perkebunan plasma. Meskipun bentuknya kerjasama dan secara resiprokal pola kerjasama tersebut bisa pula diterima perkebunan inti dari perkebunan plasma, sudah barang tentu intensinya adalah mendorong perkebunan inti dalam

⁷ *Ibid*, Pasal 124, Pasal 125, Pasal 125, Pasal 127.

⁸ *Ibid*, Pasal 132 – 138.

⁹ Indonesia, *Undang-undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN 6573, Pasal 90 ayat 5.

¹⁰ Indonesia, *Peraturan Menteri Pertanian tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan*, Permentan No. 98/Permentan/OT.140/9/2013, Berita Negara Nomor 1180 Tahun 2013, Pasal 40 ayat (1) huruf g.

¹¹ *Ibid*, Pasal 15 ayat (1).

¹² *Ibid*, Pasal 31.

memfasilitasi berbagai kebutuhan rangkaian usaha perkebunan plasma yang tergolong UMKM.¹³

Dalam beberapa temuan, harapan akan kemitraan yang bertujuan mendorong pembangunan ekonomi UMKM tersebut sayangnya kerap jauh panggang dari api. Sebagai contoh adalah yang terjadi di Kalimantan Barat. Petani-petani sawit di Sanggau, Sekadau, Sintang dan Ketapang, misalnya, mengeluhkan pendapatan mereka yang justru menurun setelah masuk ke dalam skema kemitraan inti-plasma. Diakui juga bahwa luas lahan cenderung tidak sesuai atau kurang dari 20% sebagaimana yang disepakati di awal serta diwajibkan dalam peraturan.¹⁴

Kerugian juga diterima oleh petani-petani sawit di Kecamatan Wonosari, Kabupaten Boalemo, Provinsi Gorontalo. Perusahaan perkebunan inti di sana dianggap tidak transparan soal data produktivitas sawit. Bagi hasil sawit kepada para petani sawit (plasma) yang bernaung dalam koperasi juga dianggap terlalu kecil dan lama pencairannya. Luasan lahan plasma petani juga dalam catatan perusahaan perkebunan inti jauh lebih kecil dengan selisih hingga 259,76 hektar. Koperasi-koperasi plasma di Wonosari juga mengaku kesulitan untuk menanggung utang pembangunan kebun sawit yang dibebankan kepada para petani dan terut bertambah jumlahnya di bank.¹⁵

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) bahkan mengafirmasi berbagai kerugian yang justru diterima UMKM yang melakukan kemitraan inti-plasma tersebut. Dalam rilis Ringkasan Eksekutif Penelitian Persaingan Usaha Terkait Kemitraan di Kelapa Sawit (KPPU, 2020), terdapat beberapa temuan kerugian yang diterima perusahaan plasma (UMKM) dalam skema kemitraan inti-plasma di sektor kelapa sawit.

Pertama, kerap terjadi petani (plasma) yang tidak menerima harga Tandan Buah Segar (TBS) sawit yang terlampau murah. Harga tersebut ditentukan dengan kesepakatan kemitraan dengan pelaku perusahaan

¹³ Hal tersebut sejalan dengan Pasal 27 UU No. 20 Tahun 2008 yang mengatur pola inti-plasma dilakukan dengan usaha besar sebagai inti yang membina dan mengembangkan UMKM sebagai plasma dalam:

- a. penyediaan dan penyiapan lahan;
- b. penyediaan sarana produksi;
- c. pemberian bimbingan teknis produksi dan manajemen usaha;
- d. perolehan penguasaan, dan peningkatan teknologi yang diperlukan;
- e. pembiayaan;
- f. pemasaran;
- g. penjaminan;
- h. pemberian informasi; dan
- i. pemberian bantuan lain yang diperlukan bagi peningkatan efisiensi dan produktivitas dan wawasan usaha.

¹⁴ “Skema Kemitraan Plasma Kelapa Sawit Dinilai Rugikan Petani,” *liputan6.com*, 11 Agustus 2020, <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4328436/skema-kemitraan-plasma-kelapa-sawit-dinilai-rugikan-petani>, diakses pada 7 Oktober 2021.

¹⁵ “Janji-jani Manis Perusahaan Sawit Berbuah Derita Petani Plasma Boalemo,” *mongabay.co.id*, 16 Mei 2021, <https://www.mongabay.co.id/2021/05/16/janji-janji-manis-perusahaan-sawit-berbuah-derita-petani-plasma-boalemo/>, diakses pada 7 Oktober 2021.

perkebunan inti dan disebut seringkali jauh dari harga yang sebenarnya ditentukan Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian.¹⁶

Kedua, timpangnya area penguasaan lahan antara plasma dan inti. Perusahaan perkebunan inti sering lebih didukung baik oleh pemerintah maupun sektor keuangan sehingga dominasi lahan timpang dimiliki inti ketimbang plasma. Hal mana menyebabkan potensi konflik yang tinggi antara inti dan plasma.¹⁷

Ketiga, penghitungan harga TBS seringkali hanya memperhitungkan biaya operasional dan pemasaran perusahaan inti namun tidak mencakup biaya produksi petani. Hal tersebut menyebabkan harga TBS petani dinilai rendah oleh perusahaan perkebunan belum lagi ketika banyak TBS dari petani yang ditolah perusahaan. Ini ditambah dengan berbagai potongan yang dibebankan kepada petani dalam kemitraan misalnya untuk biaya transportasi atau pemasaran dari perusahaan besar.¹⁸

Keempat, para perusahaan plasma membiayai pengelolaan kebunnya lewat mekanisme kredit perbankan. Perusahaan perkebunan inti bertindak sebagai penjamin (avails) untuk mempermudah akses plasma terhadap kredit. Namun ditemukan skema yang memotong pembayaran kredit dan bunga oleh perusahaan dari pembayaran TBS ke petani plasma sehingga penerimaan petani jauh lebih kecil.¹⁹

III. BENTUK-BENTUK PERLINDUNGAN UMKM DALAM KEMITRAAN

a. Perlindungan dalam Rezim Hukum Persaingan Usaha

Undang-undang mengatribusikan pengawasan kemitraan kepada KPPU sebagai lembaga yang dibentuk dan tugasnya melakukan pengawasan persaingan usaha.²⁰ Hal tersebut membuat tugas otoritas persaingan usaha di Indonesia tidak hanya menjaga pasar dari tindakan anti persaingan yang berdampak luas bagi pelaku usaha lain dan konsumen misalnya lewat penetapan harga, kartel, atau boikot yang mengeksklusi pesaing dari pasar atau menaikkan harga secara abnormal dan berpotensi merugikan konsumen, tapi juga memberikan wewenang bagi otoritas persaingan usaha untuk mengintervensi sebuah perjanjian kemitraan yang sebenarnya privat sifatnya atau dampak yang diukur hanya berkaitan dengan para pihak yang membuat perjanjian.

¹⁶ KPPU, "Ringkasan Eksekutif Penelitian Persaingan Usaha Terkait Kemitraan di Kelapa Sawit," Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2020, hal. 6-7.

¹⁷ *Ibid*, hal. 9.

¹⁸ *Ibid*, hal. 9-10.

¹⁹ *Ibid*, hal. 10.

²⁰ Indonesia, *Undang-undang tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah*, Pasal 36 ayat (2) mengatur:

Pelaksanaan kemitraan diawasi secara tertib dan teratur oleh lembaga yang dibentuk dan betugas untuk mengawasi persaingan usaha sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam model perlindungan kemitraan yang masuk ke dalam rezim hukum persaingan usaha membuat penegakan hukum tidak hanya fokus pada penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha yang menikmati posisi monopoli atau pasar yang berstruktur oligopoli (*abuse of dominant position*) dan terukur batasannya lewat analisis, misalnya, struktur, perilaku dan performa pasar, namun juga mengukur, secara relatif, sejauh mana pelaku usaha yang lebih kuat (*superior*) posisi tawarnya menggunakan kekuatannya tersebut yang berdampak dalam merugikan pelaku usaha yang lebih lemah (*inferior*) posisinya atau sering disebut sebagai penyalahgunaan posisi tawar dominan (*abuse of superior bargaining position*).

Model perlindungan kemitraan atau perjanjian apapun antara pihak yang *superior* dan *inferior* dalam rezim hukum persaingan usaha bukanlah model yang banyak atau lazim dipilih oleh berbagai negara yang memiliki otoritas yang mengawasi persaingan usaha. Dalam *International Competition Network (ICN)* tahun 2008 di Kyoto, Jepang, 32 otoritas persaingan usaha dari berbagai negara memberikan laporan tentang pengaturan pasal penyalahgunaan posisi tawar dominan dalam undang-undang antimonopoli atau persaingan usahanya. Mayoritas negara tersebut melaporkan bahwa ketentuan mengenai posisi tawar dominan tidak diatur dalam rezim hukum persaingan usaha dan lebih memilih untuk mengembalikannya pada rezim hukum lain seperti rezim hukum perdata (perjanjian maupun perbuatan melawan hukum) hingga perlindungan konsumen. Hanya tiga negara yang tegas mengatur hal tersebut dalam undang-undang tentang persaingan usahanya yaitu Jerman, Jepang dan Korea Selatan.²¹

Sebagai contoh adalah reportase dari otoritas persaingan di Turki dan Rusia yang memilih tidak mengatur hal tersebut dalam rezim hukum persaingan usahanya. Turki berpendapat bahwa penyalahgunaan posisi tawar dominan tidak relevan diatur dalam rezim hukum persaingan usaha karena tidak berdampak pada pasar bersangkutan tertentu karena tidak menggunakan ukuran kekuatan pasar (*market power*) sebagai ambang batas bagi otoritas persaingan untuk memeriksa kasus-kasus yang bermuasal dari penyalahgunaan posisi tawar dominan dalam perjanjian. Pendapat senada juga diberikan Rusia di mana otoritas persaingan usahanya berpendapat, hanya pelaku usaha yang memiliki kekuatan pasarlah yang secara efektif dapat melakukan eksploitasi terhadap pasar dari hulu ke hilir sehingga hal tersebut baiknya diatur saja dalam ketentuan mengenai penyalahgunaan posisi dominan.²²

Lebih tegas, otoritas persaingan usaha di Britania Raya (Inggris) menganggap bukanlah kapasitas otoritas persaingan usaha untuk mengintervensi perjanjian karena tujuan hukum persaingan usaha adalah

²¹ Taskforce for Abuse of Superior Bargaining Position "Report on Abuse of Superior Bargaining Position," *ICN Special Program for Kyoto Annual Conference, April 14-16, 2008*, hal. 10.

²² *Ibid*, hal. 10 – 11.

melindungi setiap pihak dari perilaku eksklusi -memanfaatkan kekuatan di pasar secara unilateral maupun grup dalam mematikan usaha atau potensi usaha pelaku usaha lain- dan perlindungan pihak yang inferior dalam sebuah perjanjian baiknya dikembalikan ke proses peradilan perdata.²³

Jerman, Korea Selatan dan Jepang mengatur hal tersebut dalam rezim hukum persaingan usahanya. Jerman mengambil posisi demikian senada dengan Indonesia yaitu untuk fokus dalam perlindungan UMKM dalam berhadapan dengan usaha besar²⁴. Korea Selatan beranggapan penyalahgunaan posisi tawar dominan yang koersif terhadap pihak yang inferior dalam perjanjian menciderai praktis bisnis yang adil dan seirama dengan tujuan hukum persaingan usaha itu sendiri.²⁵

Sementara Jepang dapat dibidang yang paling tegas mengatur soal penyalahgunaan posisi tawar dominan dalam undang-undang antimonopolinya. *Japan Free Trade Commission (JFTC)* diatribusikan mengukur derajat ketergantungan pelaku usaha inferior terhadap pelaku usaha superior dalam sebuah perjanjian. Ketika telah ditentukan derajat ketergantungan tersebut maka pelaku usaha yang superior dilarang memaksa pelaku usaha inferior untuk membeli barang dan jasa tertentu dari pelaku usaha superior dengan mengancam apabila tidak dilakukan akan membatalkan perjanjian, memaksa pelaku usaha inferior untuk menyediakan keuntungan ekonomi dalam bentuk apapun yang bisa dinilai uang atau menentukan berbagai bentuk persyaratan perdagangan yang berpotensi merugikan pelaku usaha inferior.²⁶

²³ *Ibid*, hal. 17.

²⁴ Section 20 (1) of Germany's Act against Restraints of Competition; diterjemahkan oleh Language Service of the Bundeskartellamt in cooperation with Renate Tietjen: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html#p0063.

²⁵ Korean Fair Trade Commission (KFTC) Guidelines on Abuse of Superior Bargaining Position.

²⁶ Wakui Masako and Cheng, Thomas K. (2015), "Regulating Abuse of Superior Bargaining Position under the Japanese Competition Law: An Anomaly or A Necessity?" *Journal of Antitrust Enforcement*, 2015, 0, 1-32, hal. 4.

AMA Jepang mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan penyalahgunaan posisi tawar dominan dalam Pasal 2 (5), Lihat *Ibid*, hal. 3:

Taking any act specified in one of the following, unjustly in light of the normal business practices by making use of one's superior bargaining position over the other party:

- a. *causing the said party in the regular transaction (including a party with whom one intends to have regular transactions newly; the same shall apply in (b) below) to purchase goods or services other than the one on the said transactions;*
- b. *causing the said party in regular transactions to provide for oneself money, services or other economic benefits;*

refusing to receive goods on transactions from the said party, causing the said party to take back the goods on the transactions after receiving the said goods from the said party, delaying the payments of the transactions to the said party or reducing the amount of the said payment otherwise establishing or changing trade terms or executing a transaction in a way disadvantageous to the said party.

Indonesia mengambil posisi layaknya Jerman, Korea Selatan dan Jepang dalam konteks mengatribusi kewenangan pengawasan penyalahgunaan posisi tawar dominan kepada otoritas persaingan usahanya. Namun perlu dipahami, atribusi yang diberikan tersebut melekat pada sebuah undang-undang mengenai UMKM khususnya di bagian perjanjian kemitraan yang limitatif di beberapa modal kemitraan. Di satu sisi hal tersebut menunjukkan pandangan yang luas dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia yang tidak melulu berbicara soal kekuatan absolut di dalam pasar tapi juga kekuatan relatif pelaku usaha superior ketika berhadapan dengan pelaku usaha inferior dalam sebuah perjanjian. Namun, di sisi lain, hal tersebut cenderung mempersempit ruang gerak otoritas persaingan usaha, dalam hal ini KPPU, untuk mengawasi berbagai bentuk perjanjian lain di luar skema perjanjian kemitraan yang mungkin pula berpotensi terdapat penyalahgunaan posisi tawar dominan. Hal mana di yurisdiksi lain tidak limitatif diaturnya. Di konteks ini Indonesia sejurus dengan Jerman untuk mengatur penyalahgunaan posisi tawar dominan sebagai tindakan anti-persaingan dalam rangka melindungi UMKM.

b. Perlindungan di Lapangan Hukum Keperdataan

Sebagaimana disinggung sebelumnya, terdapat beberapa negara yang walaupun memiliki otoritas dan undang-undang perihal persaingan usaha, namun memilih untuk tidak mengatur penyalahgunaan posisi tawar dominan dalam rezim hukum persaingan usahanya. Dikarenakan penyalahgunaan posisi tawar tersebut masuk dalam ranah atau berasal dari sebuah perjanjian, maka lapangan hukum keperdataan, dalam hal ini proses peradilan perdata, dianggap sudah cukup untuk menilai apakah terdapat penyalahgunaan posisi tawar dominan atau tidak dalam sebuah perjanjian antara dua atau lebih pihak yang melibatkan pelaku usaha yang relatif lebih superior ketimbang pihak lain yang relatif lebih inferior.

Namun, menjadikan hakim perdata sebagai pemutus telah terjadinya penyalahgunaan posisi dominan atau tidak dalam perjanjian bukanlah tanpa perdebatan. Berbagai sarjana memiliki pandangan bahwa hukum perjanjian adalah persoalan ‘kewajaran (keadilan) prosedural’ (*procedural fairness*). Kewajaran prosedural akan dianggap tercapai ketika dipenuhinya formalitas dalam penyusunan perjanjian secara hukum sah seperti adanya penawaran dari satu pihak yang diterima pihak lain, kemafhuman para pihak dan kesepakatan bersama untuk mengikat diri.²⁷ Dalam konteks Indonesia hal tersebut disebut sebagai ‘syarat sah perjanjian’ yaitu tercapainya kesepakatan antara para pihak, kecapakan para pihak, perjanjian harus mengenai hal tertentu dan perjanjian dilahirkan dari sebab maupun tujuan yang diperbolehkan hukum (halal).²⁸

²⁷ Ewan McKendrick, *Contract Law. Text, Cases, and Materials*, (Oxford (UK): Oxford University Press, 2012), hal. 683.

²⁸ Hal tersebut sebagaimana diatur dalam pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgelijke Wetboek*).

Penentuan terdapatnya posisi tawar dominan yang dimiliki satu pihak superior dibandingkan dengan posisi tawar pihak lain yang inferior dalam penyusunan hingga pelaksanaan perjanjian bukanlah bagian dari kewajaran prosedural namun sering dianggap sebagai ‘kewajaran substantif’ (*substantive fairness*) dan bukanlah menjadi tanggung jawab dari hakim lagi untuk membuktikannya. Berbagai sarjana berpendapat bahwa prinsip dasar dari penilaian keabsahan perjanjian bukanlah menentukan kewajaran dari substansi kontrak. Tidaklah perlu diperdebatkan, misalnya, apakah pembeli telah membayar harga yang eksekusif (berlebihan) atau penjual menerima harga barang yang di bawah harga pasar. Prinsip kebebasan berkontrak membuat harus dihindarinya berbagai bentuk intervensi, termasuk dari hakim, untuk menilai atau menentukan keseimbangan hak dan kewajiban dari para pihak.²⁹

Hanya saja, perkembangan kasus-kasus yang mengadili sengketa yang bermuasal dari perjanjian mengalami pergeseran dari waktu ke waktu. Misalnya dalam perkara *Occidental Worldwide Investment Corp v. Skibs A/S Avanti, The Siboen and The Sibotre* (1976). Dalam perkara ini, para tergugat (*defendants*) memberitahukan penggugat (*claimant*) bahwa mereka akan membatalkan perjanjian dengan penggugat apabila penggugat tidak menurunkan harga sewa kapal penggugat. Penggugat sepakat untuk merenegoisasi harga sewa kapal dengan tergugat berdasarkan rasa takut penggugat akan kehilangan pelanggan yang sangat penting belum lagi ditambah bahwa penggugat meminjam sejumlah uang kepada tergugat. Hakim yang memeriksa perkara memutuskan bahwa renegoisasi untuk menurunkan harga sewa lahir dari sebuah tekanan pihak yang relatif lebih superior posisi tawarnya terhadap pihak yang inferior.³⁰

Contoh lain hadir dalam *North Ocean Shipping Co. v. Hyundai Construction, The Atlantic Baron* (1979). Dalam kasus ini, penggugat (*North Ocean*) sepakat untuk memakai jasa tergugat (*Hyundai*) untuk membangun sebuah tanker. Dalam perkembangannya, tergugat meminta pembayaran yang lebih tinggi dari penggugat dengan alasan terjadinya devaluasi mata uang pada saat itu. Dalam kasus ini, Hakim Mocatta dari *The High Court Justice*, London, berpendapat telah terjadi paksaan (*duress*) dari tergugat yang posisi tawarnya lebih dominan kepada penggugat dan penggugat dalam posisi tidak memiliki alternatif lain selain mengabdikan permintaan tergugat mengingat apabila penggugat tidak memakai jasa tergugat yang memiliki nama besar di sektor usaha bersangkutan maka ada potensi tergugat kehilangan peluang memperoleh pekerjaan di masa depan dari perusahaan minyak besar seperti Shell.³¹

²⁹ Hugh Collins, *The Law of Contract*, (Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2003), hal. 270.

³⁰ Richard Stone & James Devenney, *The Modern Law Of Contract, Eleventh Edition*, (New York (US): Routledge), hal. 350.

³¹ *Ibid.*

Berbagai kasus di mana hakim mengintervensi substansi perjanjian dan menilai apakah terdapat penyalahgunaan posisi tawar dominan dari pihak superior terhadap pihak inferior membuat terdapat pendapat sarjana-sarjana lainnya di lapangan hukum perjanjian yang berpendapat kewajaran substantif tetap relevan untuk dinilai oleh hakim yaitu untuk menilai apakah terdapat kondisi ketidakmampuan khusus dari satu pihak, kecurangan yang nyata dan diintensikan dari satu pihak, kurangnya independensi dalam menyusun dan melaksanakan perjanjian, klausula-klausula yang sengaja dibuat merugikan satu pihak,³² relasi yang tidak seimbang secara relatif misalnya diukur dari skala perekonomian antar pihak, ketidakseimbangan hak dan kewajiban dan tindakan-tindakan yang dilaksanakan tanpa kesadaran dan pertimbangan matang atau penuh akibat kondisi yang tidak menguntungkan dari salah satu pihak.³³

Di Indonesia sendiri pernah terdapat perkara yang bisa disebut sejenis. Dalam sebuah perkara, penggugat adalah debitur dari tergugat. Berdasarkan sejumlah utangnya, penggugat menjaminkan lahan dan rumah di atasnya kepada tergugat. Dikarenakan penggugat tidak dapat membayar utangnya dan jangka waktu pembayaran telah lewat tenggat, tergugat memaksa penggugat untuk membuat pernyataan bahwa dia tidak akan menggunakan hak membeli kembali lahan dan rumah yang dijaminkannya. Tergugat kemudian mengurus perubahan hak kepemilikan dari properti tersebut atas namanya dari yang semula merupakan hak dari tergugat. Dalam perkara ini, hakim menilai tergugat telah menggunakan posisi tawar dan ekonominya yang lebih dominan ketimbang penggugat. Penggugat tidak memiliki pilihan lain karena diapun tidak dapat membayar utang yang dimilikinya tepat waktu.³⁴

Belakangan, dalam hukum perjanjian Indonesia sendiri, kewajaran substantif diafirmasi dalam penilaian apakah telah terjadi penyalahgunaan posisi dominan atau paksaan yang lahir dari posisi tawar dominan satu pihak terhadap pihak lain (*duress* atau *dwang*) yang karakteristiknya antara lain adalah penentuan klausula-klausula dalam perjanjian hanya dilakukan satu pihak, perjanjian dibuat tanpa memperhitungkan kewajiban pihak yang posisi

Kutipan dari Hakim Mocatta tersebut adalah:

The Yard (Hyundai) was adamant in insisting on the increased price without having any legal justification for so doing and the owners realized that the Yard would not accept anything other than an unqualified agreement to the increase. The owners might have claimed damages in arbitration against the Yard with all the inherent uncertainties of litigation, but given the position of the Yard vis a vis [the owners] relations with Shell it would be unreasonable to hold that this is the course they should have taken. The owners made a very reasonable offer of arbitration coupled with security for any award in the Yard's favour that might be made, but this was refused. They then made their agreement, which can truly I think be said to have been made under compulsion.

³² Nicholas Bamforth, "Unconscionability as a Vitiating Factor," *Llyods Maritime and Commercial Law Quarterly*, 1995, hal. 538.

³³ David Capper, "The Unconscionable Bargain in the Common Law: A Rationalization," *Law Quarterly Review* 114, 1998, hal. 479.

³⁴ Mahkamah Agung, Putusan No. 2845 K/SIP/1982.

tawarnya lebih dominan (superior), ketidakseimbangan hak dan kewajiban, perjanjian dibuat oleh satu pihak dan membuat pihak lain tidak memiliki pilihan lain selain menerimanya dan salah satu pihak memiliki kondisi psikis yang lebih baik -hasil dari berbagai faktor seperti kondisi perekonomian- dibandingkan pihak lainnya.³⁵

IV. SIMPULAN

Sebuah perjanjian kemitraan antara usaha besar dan UMKM prinsipnya adalah demi tercapainya demokrasi ekonomi dalam perekonomian Indonesia yaitu keterkaitan usaha antara berbagai skala dan lini usaha yang saling menguntungkan satu sama lain. Lebih jauh, dalam kondisi Indonesia saat ini, adalah wajar melihat perjanjian kemitraan sebagai wadah untuk mengembangkan UMKM. Sayangnya, dalam berbagai temuan, UMKM yang secara relatif lebih inferior posisi ekonominya dibandingkan usaha besar yang superior sering dirugikan dalam skema kemitraan. Alih-alih bertindak sebagai ‘pengasuh’ UMKM, usaha besar justru menetapkan skema kemitraan yang merugikan UMKM dan fokus pada keuntungan pribadi.

Indonesia telah mengambil posisi untuk mendorong otoritas persaingan usahanya, KPPU, dalam melakukan perlindungan UMKM dalam skema kemitraan. Hanya saja hal tersebut memang secara sempit barulah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait UMKM yang di dalamnya terdapat ketentuan mengenai kemitraan. Indonesia belum lagi mengatur hal tersebut memang dalam undang-undang yang memang mengatur mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehatnya. Konsekuensinya, UMKM terkesan hanya akan dilindungi ketika dia bermitra dengan usaha besar dalam skema kemitraan yang limitatif bentuknya dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait UMKM. Apabila diatur dalam undang-undang yang memang secara nomenklatur mengatur hukum persaingan usaha, maka sejatinya hal tersebut dapat menjadi ekstensifikasi dalam melindungi UMKM yang tidak hanya dalam perjanjian kemitraan namun juga berbagai bentuk perjanjian lainnya yang melibatkan beberapa pelaku usaha yang memiliki perbedaan dari skala ekonomi dan mengakibatkan berbeda pula posisi tawarnya dalam penyusunan dan pelaksanaan perjanjian.

Selain model perlindungan UMKM dalam kemitraan yang dilakukan otoritas persaingan usaha, lapangan hukum keperdataan Indonesia juga telah mengambil langkah untuk mengafirmasi penilaian kewajaran substantif yang menilai perjanjian tidak hanya dari syarat sahnya belaka namun juga relasi posisi tawar antara para pihak dalam penyusunan dan pelaksanaan perjanjian. Peradilan perdata menjadi opsi yang dapat ditempuh UMKM dalam membela hak-haknya ketika terdapat berbagai bentuk penyalahgunaan posisi tawar dominan, pemaksaan kehendak hingga kecurangan dari pihak yang lebih

³⁵ Hilman Purwanasuma, “Penyalahgunaan Keadaan,” *Komisi Yudisial*, 2007, hal. 2

superior yang dalam hal ini sangat mungkin dilakukan oleh usaha besar ketika terlibat perjanjian dengan UMKM.

Daftar Pustaka

- Bamforth, Nicholas. "Unconscionability as a Vitiating Factor." *Llyods Maritime and Commercial Law Quarterly*. (1995).
- Capper, Capper. "The Unconscionable Bargain in the Common Law: A Rationalization." *Law Quarterly Review* 114. (1998).
- Collins, Hugh. *The Law of Contract*, 4th Edition, (Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2003), hal. 270.
- Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi*, TAP MPR No. XVI/MPR/1998.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah*, UU No. 20 Tahun 2008, LN No. 93 Tahun 2008, TLN 4866.
- Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah*, PP No. 7 Tahun 2021, LN No. 17 Tahun 2021, TLN 6619.
- Indonesia, *Undang-undang tentang Cipta Kerja*, UU No. 11 Tahun 2020, LN No. 245 Tahun 2020, TLN 6573
- Indonesia, *Peraturan Menteri Pertanian tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan*, Permentan No. 98/Permentan/OT.140/9/2013.
- "Janji-jani Manis Perusahaan Sawit Berbuah Derita Petani Plasma Boalemo," *mongabay.co.id*, 16 Mei 2021, <https://www.mongabay.co.id/2021/05/16/janji-janji-manis-perusahaan-sawit-berbuah-derita-petani-plasma-boalemo/>
- Kementerian Koperasi dan UKM. "Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) 2018 – 2019." https://www.kemenkopukm.go.id/uploads/laporan/1617162002_SANDINGAN_DATA_UMKM_2018-2019.pdf.
- Korean Fair Trade Commission (KFTC) Guidelines on Abuse of Superior Bargaining Position, 2007.
- KPPU. "Ringkasan Eksekutif Penelitian Persaingan Usaha Terkait Kemitraan di Kelapa Sawit," Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2020
- Masako, Wakui and Cheng, Thomas K. "Regulating Abuse of Superior Bargaining Position under the Japanese Competition Law: An Anomaly or A Necessity?" *Journal of Antitrust Enforcement*, 2015, 0, 1-32.
- McKendrick, Ewan. *Contract Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Purwanasuma, Hilman. "Penyalahgunaan Keadaan," *Komisi Yudisial*. (2007).

“Skema Kemitraan Plasma Kelapa Sawit Dinilai Rugikan Petani,”
liputan6.com, 11 Agustus 2020,
<https://www.liputan6.com/bisnis/read/4328436/skema-kemitraan-plasma-kelapa-sawit-dinilai-rugikan-petani>

Stone, Richard dan James Devenney. *The Modern Law of Contract, Eleventh Edition*, (New York (US): Routledge, 2007), hal. 350.

Task Force for Abuse of Superior Bargaining Position, “Report on Abuse of Superior Bargaining Position,” *ICN Special Program for Kyoto Annual Conference, April 14-16, 2008*.

TATA KELOLA UNIVERSITAS INDONESIA: DILEMA YURIDIS STATUS BADAN HUKUM, PERJUANGAN OTONOMI SEPANJANG ZAMAN

Rike Yolanda Sari¹

E-mail: rikeys@ui.ac.id

Tata kelola universitas akhir-akhir ini kembali diperbincangkan. Sejak Statuta Universitas Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 diundangkan, tata kelola universitas secara yuridis kembali menjadi topik hangat perbincangan kalangan yuris maupun masyarakat umum.

Tata kelola universitas sebetulnya bukan hanya saat ini mengemuka, isu mengenai tata kelola universitas bahkan sudah menjadi pembahasan sejak masa kemerdekaan. Negara Republik Indonesia, pada masa awal kemerdekaan telah merencanakan membentuk sebuah lembaga yang otonom selain adanya lembaga-lembaga negara yaitu sebuah Institusi Pendidikan bernama Universitas (Negeri). Pendiri negara di saat itu telah memikirkan sebuah entitas pendidikan yang didasarkan kepada kehendak rakyat yang sesuai dengan konstitusi Negara Republik Indonesia dan sebagai salah satu alat perjuangan rakyat bangsa Indonesia yang bersumber kepada Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945.² Kebebasan ilmiah dan mimbar akademik disaat itu telah dijamin dalam praktek penyelenggaraan negara oleh sebuah entitas yang dinamakan Perguruan Tinggi pada saat keberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1961. Tri Dharma Perguruan Tinggi meliputi Pendidikan/Pengajaran, Riset (penelitian ilmiah) dan Pengabdian pada masyarakat dicetuskan tidak hanya berlaku pada kerangka kebebasan akademik saja, tetapi juga berlaku pada seluruh usaha dan lapangan Tri Dharma Perguruan Tinggi. Kebebasan mimbar akademik yang digambarkan oleh Bustamam pada disertasinya ini menggambarkan keseluruhan kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar perguruan tinggi yang merupakan unsur bawaan ilmu pengetahuan yang objektif dan universal meliputi para tenaga pengajar pada Perguruan Tinggi, para tenaga-tenaga riset, para mahasiswa dan orang dari luar kampus Perguruan Tinggi yang ikut serta dalam kegiatan pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi, termasuk yang melakukan kerjasama dalam kegiatan Perguruan Tinggi.³

¹ Penulis adalah alumnus FHUI Ekstensi angkatan 2004. Saat ini aktif sebagai analis hukum Biro Legislasi dan Layanan Hukum Universitas Indonesia pada bagian legislasi status hukum aset di Pusat Administrasi Universitas Indonesia. Penulis juga selaku anggota dan asisten pengajar di Departemen Dasar-Dasar Ilmu Hukum (DDIH) Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² Bustamam, "*Landasan Konstitusional Perguruan Tinggi Beberapa Permasalahan dan Penanggulangannya 1945-1965*" Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pasca sarjana, Jakarta Rabu 8 Mei 1991 Pukul 10.00 WIB, hal. 536-537.

³ *Ibid*, hal. 545.

Tujuan bernegara melalui perwujudan hak asasi warga negara untuk memperoleh ilmu pengetahuan dalam perguruan tinggi telah terlihat bahkan pada masa awal kemerdekaan yang masih diliputi nuansa penjajahan hak warga negara. Konsep otonom sudah mengemuka dalam konsep bernegara dalam kerangka perjuangan akan kemerdekaan. Namun seiring berjalannya waktu, perihal otonom atau kebebasan ilmiah dan akademik ini semakin dipertanyakan. Kemudian berkembang, tidak hanya kebebasan akan mimbar akademik, tetapi juga perihal nonakademik meliputi penyelenggaraan dan pengelolaan Perguruan Tinggi itu sendiri.

Konsep otonomi Perguruan Tinggi dalam penyelenggaraan dan pengelolannya telah mengalami pergeseran pemahaman dan cenderung dipertanyakan sampai sekarang. Alih-alih mempertahankan unsur-unsur kebebasan mimbar ilmiah dan akademik dalam kerangka sifat dan bentuk, penetapan perguruan tinggi justru dipertanyakan keabsahan status otonominya secara ilmu hukum. Masih segar dalam ingatan kita bahwa seiring dibatalkannya keberlakuan Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan, Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT. BHMN) pada tahun 2010 tidak mempunyai landasan hukum karena beberapa Peraturan Pemerintah untuk dasar pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan tinggi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Namun setelah itu, perjuangan beberapa Perguruan Tinggi Negeri seperti Universitas Indonesia (UI), Universitas Gajah Mada (UGM), Universitas Sumatera Utara (USU), Institut Teknologi Bandung (ITB), Institut Pertanian Bogor (IPB), Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), dan Universitas Airlangga (Unair) akhirnya ditetapkan statusnya menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN-BH) yang sebelumnya berstatus Perguruan Tinggi-Badan Hukum Milik Negara (PT-BHMN).⁴

Tidak berhenti sampai disitu saja, penetapan PTN-BH justru masih menghadapi berbagai permasalahan. Tujuan mewujudkan keotonomian dari penetapan status badan hukum entitas perguruan tinggi ternyata tidak semudah pada saat memperoleh penetapan. Masalah keotonomian adalah masalah seputar bagaimana menjawab persoalan substantif maupun teknis

⁴ Lihat status pada masing-masing statuta 7 (tujuh) PTN-BH. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Teknologi Bandung, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Pertanian Bogor, Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gajah Mada, Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Indonesia yang telah dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Sumatera Utara dan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Airlangga. Pada tahun 2014 bertambah menjadi 11 (sebelas) PTN-BH yang semula PTN dengan status pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum menjadi PTN-BH yaitu Universitas Padjadjaran berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2014, Universitas Diponegoro berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2014, Universitas Hasanudin berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2014, dan Institut Teknologi Sepuluh Nopember berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2014.

penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi. Sebut saja berangkat dari komando kebijakan *leadership* dalam kerangka legal normatif sampai kepada teknis implementasi tertib administrasi. Berdasarkan pengalaman penulis pada unit yang membidangi hukum di perguruan tinggi, terdapat beberapa masalah yang sampai saat ini masih perlu dilakukan proses penyelesaiannya. Meliputi pengelolaan keuangan, aset dan sumber daya manusia yang sebagian besar berujung pangkal kepada sumber pendanaan atau pendapatan perguruan tinggi.

Permasalahan normatif antara lain terkait pengelolaan keuangan, aset dan/atau sumber daya manusia yang berujung pangkal kepada sumber pendanaan terkadang menjadi indikator pemahaman mendasar bagi tolok ukur penyelesaian pengelolaan perguruan tinggi negeri badan hukum. Sebagai contoh pertanyaan yang sering mengemuka: Bagaimanakah pengelolaan aset sebuah perguruan tinggi negeri badan hukum? Apakah perguruan tinggi negeri badan hukum mempunyai aset mandiri/otonom di luar sumber pendanaan dari pemerintah? Begitu pula dengan pertanyaan mendasar mengenai tata kelola sumber daya manusia. Bagaimanakah pengelolaan kepegawaian pada perguruan tinggi negeri badan hukum? Apakah perguruan tinggi negeri badan hukum dapat menetapkan status kepegawaian mandiri/otonom selain dari status kepegawaian Aparatur Sipil Negara? Bagaimana pengaturannya? Beberapa pertanyaan tersebut sering dikaitkan dengan pertanyaan darimana sumber pendanaan sebuah perguruan tinggi negeri badan hukum yang tentunya beririsan pula dengan otoritas dan kewenangannya dengan ketentuan pemerintah.

Di satu sisi, tolok ukur tata kelola universitas dapat digambarkan pada salah satu indikator yuridis rumusan ketentuan:

“UI merupakan perguruan tinggi negeri badan hukum yang mengelola bidang akademik dan nonakademik secara otonom”⁵

Sederhananya jika hanya memaknai rumusan yuridis pada ketentuan Pasal 5 tersebut, semuanya telah terwujud. Namun, jika hendak mengimplementasikan tata kelola-terlebih nonakademik terdapat fakta yuridis yang menarik bahwa adanya tumpang-tindih ketentuan dalam pengelolaannya.

Persoalan tumpang-tindih ketentuan ini seakan tidak menjadi perhatian-bahkan cenderung tidak dipertanyakan dikarenakan berbagai faktor, salah satunya “kepastian hukum”. Kepastian hukum yang dimaksud di sini adalah kepastian ketentuan pemerintah yang sudah seharusnya menjadi ketentuan yang berlaku. Disamping pula tidak menutup kemungkinan bahwa ketidakmampuan universitas untuk merumuskan ketentuan otonomi secara menyeluruh menjadi faktor penting pula dalam mewujudkan status otonomi sehingga menjadi sebuah perjuangan yuridis sampai sekarang ini.

Perjuangan yuridis salah satunya tergambar mengenai polemik ketentuan lingkup keuangan negara dan lingkup keuangan publik. Universitas

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6695), Pasal 5.

Indonesia merupakan universitas dengan status badan hukum yang mempunyai pendapatan bersumber dari APBN maupun non-APBN.⁶ Didalam ranah hukum administrasi negara-khususnya lingkup keuangan negara. Segala sumber pendanaan PTN-BH di luar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah ranah badan hukum. Begitu pula, sebaliknya jika bersumber dari APBN maka segala rujukan ketentuan bersumber dari Undang-Undang Keuangan Negara. Ada paradoks yang terdeskripsi dan tergambarkan bahwa ironi telah terjadi ketika kaedah hukum menjadi kenyataan secara normatif, bukan kenyataan yang seharusnya berlaku untuk kaedah hukum seperti kaedah lainnya di dalam asas hukum. Salah satu paradoks konsepsi badan hukum ini sejalan seperti yang digambarkan oleh Dian Puji Simatupang di dalam kajian disertasinya bahwa ada pengertian perluasan sebuah ketentuan disini, jika mengenai pendapatan PTN-BH, sehingga PTN-BH seharusnya mempunyai pengaturan ketentuan normatif secara otonom yang menjadi ciri khas sebuah badan hukum di luar ketentuan mengenai keuangan negara. Namun, mengenai organisasi administrasi publik yang bergerak-terlebih jika pula diberikan kewenangan oleh pemerintah dalam ranah hukum publik maupun ranah hukum perdata selalu menimbulkan persoalan terkait dengan otonomi kemandirian dalam lembaga atau organisasinya dengan irisan kewenangan yang diberikan. Paradoks ini terjadi tidak hanya menggambarkan kita akan ironi pribadi hukum/*rechtspersoon* dalam kedudukannya baik pada ranah hukum perdata maupun hukum publik disamping tuntutananya berkembang mengikuti kebutuhan masyarakat dan negara.⁷

Ketentuan otonom yang sudah jelas dan tegas dirumuskan mengenai tata kelola universitas hanya aspek mengenai ketentuan pengadaan barang dan jasa di lingkungan Universitas Indonesia. Semula pada Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013, ketentuan mengenai pengadaan barang dan jasa di lingkungan Universitas harus memisahkan pengaturannya dari asal sumber dana. Pengadaan barang dan jasa yang bersumber dari anggaran dan pendapatan dan belanja negara mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan ketentuan mengenai pengadaan barang/jasa yang sumber dananya bukan berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara diatur dengan Peraturan Rektor. Sehingga tampak perbedaan ketika rumusan pada Statuta baru yang tidak mengatur sama sekali mengenai perbedaan mengenai keduanya ini.⁸

Namun menariknya pula di sisi lain, bahwa negara tentunya mempunyai kewenangan untuk membentuk hukum. Menurut teori

⁶ *Ibid*, Pasal 5 dan Pasal 78.

⁷ Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), hal. 288.

⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Indonesia Pasal 78 ayat (2) dan (3) *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 151, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6695), Pasal 82 ayat (2).

pembenaran sebuah negara bahwa antara lain secara yuridis, negara berdasarkan teori timbal balik (*machtverhaltnis*) merupakan perjanjian secara perdata kepada masyarakat untuk membuat organisasi kekuasaan baik secara perdata maupun hukum publik. Untuk hukum publik, negara atas dasar satu tujuan memilih penguasa yang mewakilinya untuk membenarkan tindakan masyarakat yang diwakili.⁹

Pemerintah melalui Undang-Undang Cipta Kerja menetapkan ketentuan mengenai lembaga yang dibentuk oleh pemerintah dapat serta merta mengenyampingkan sebuah ketentuan kaedah hukum lain yang berlaku. Contoh ketentuan pada rumusan: "*lembaga yang diberikan kewenangan khusus (sui generalis)*"¹⁰

Meskipun konteks lembaga ini berbicara tentang lembaga investasi, yang ingin penulis soroti disini adalah kewenangan lembaga ini sebagai sebuah subjek hukum khusus yang disebutkan sebagai pribadi hukum yang diberikan kewenangan oleh pejabat negara dalam hal ini menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara. Uniknya terdapat nomenklatur baru disini yang menjadi pribadi hukum lainnya yaitu lembaga "badan hukum Indonesia" sepenuhnya yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia.¹¹

Begitu kompleknya sebuah badan hukum publik yang bertugas melaksanakan fungsi organ negara sehingga negara perlu membentuk sebuah nomenklatur baru untuk menjalankan kewenangannya. Namun, yang juga perlu dicermati disini bahwa tanggung jawab dan tanggung gugat secara hukum perdata untuk lembaga yang dibentuk ini beralih kepada lembaga itu sendiri bahkan terhadap aset negara dan aset badan usaha milik negara yang dijadikan investasi pemerintah pusat pada lembaga tersebut.¹²

Selain itu terdapat pula rumusan ketentuan mengenai beralihnya segala unsur ketentuan mengenai keuangan negara pada lembaga ini:

*"sepanjang diatur dalam UU ini, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengelolaan keuangan negara, kekayaan negara, dan/atau badan usaha milik negara tidak berlaku bagi lembaga."*¹³

Pembahasan mengenai subjek hukum semakin berkembang dalam sistem hukum. Sesuai dengan fungsi asas hukum, bahwa asas hukum dapat berkembang mengikuti kaedah hukumnya. Bahkan, asas hukum secara sifatnya sebagai instrumental hukum bahwa asas hukum mengakui adanya kemungkinan-kemungkinan penyimpangan-penyimpangan antar tata hukum, sehingga membuat sistem hukum itu lues dan berkembang.¹⁴

⁹ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ilmu Negara, hal. 34 dan 36.

¹⁰ Undang-Undang Cipta Kerja, Pasal 154 ayat (3) huruf b hal. 735.

¹¹ Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, Pasal 156 ayat (2), hal. 736.

¹² *Ibid*, Pasal 157, hal. 736.

¹³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, *Op Cit.*, Pasal 164 ayat (2), hal. 741.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Op Cit.*, hal. 36.

PTN-BH secara status dapat kembali dikembangkan secara konseptual bahwa apakah lingkup laku hukum publik yang diembannya layaknnya mempunyai nomenklatur penamaan badan hukum yang khusus bagi sebuah PTN yang ditetapkan oleh pemerintah melalui statuta masing-masing PTN-BH dengan Peraturan Pemerintah. Bahkan jika dikaitkan pada keberlakuan norma pada setingkat Undang-Undang, maka PTN-BH juga merujuk kepada Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang secara khusus mengatur mengenai pemanfaatan kekayaan berupa tanah dan hasil pemanfaatannya menjadi pendapatan PTN Badan Hukum. Meskipun PTN-BH memiliki kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah.¹⁵

Menurut perkembangan teori badan hukum berdasarkan *entity theory* bahwa entitas badan hukum merupakan kenyataan di luar kaedah hukum yang tidak diciptakan oleh hukum tetapi diakui keberadaannya secara nyata. *State grant theory* dan *real entity theory* sama-sama mengakui bahwa badan hukum merupakan entitas yang tercipta dan diciptakan oleh hukum. Yang membedakan keduanya hanyalah siapa pembentuknya.¹⁶ Dengan demikian konsep entitas badan hukum berkembang dan berangkat dari konsep entitas lintas inter tata hukum-baik hukum perdata maupun hukum publik.

Sementara ironi lain juga ditemukan ketika *judicial review* UU BHP mengenai penetapan nomenklatur sebuah badan hukum pendidikan. Sangat kontroversial ketika itu, perbedaan konseptual mengenai nama bersama sebuah badan hukum pendidikan. Namun akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa frasa “badan hukum pendidikan” bukanlah sebuah bentuk penamaan bentuk badan hukum tertentu, melainkan sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu.¹⁷ Semoga ironi ini tidak pula membuat Universitas Indonesia sebagai Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum berjuang sepanjang zaman untuk kepastian yuridis otonomi tata kelola untuk kedepannya. Semoga!

Daftar Pustaka

Buku

- Dian Puji Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011)
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti)

¹⁵ Undang-Undang No. 12 tahun 2012, Pasal 65 ayat (3) huruf a dan penjelasan.

¹⁶ Yetty Komalasari Dewi, “*Pemikiran Baru Tentang Persekutuan Komanditer (CV): Studi Perbandingan KUHD dan WvK Putusan-Putusan Pengadilan Indonesia dan Belanda*”, Disertasi Universitas Indonesia, 2011, hal. 118.

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009, hal. 401.

Ari Wahyudi Hertanto, *Kantor Hukum Pendirian dan Manajemennya: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016)

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2002)

Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ilmu Negara. 2019.

Artikel

Rian Adhivira Prabowo, Adi Seno, Fajar Ahmad Setiawan, *Bisakah Alam menjadi subyek hukum? Refleksi atas Beberapa Pengalaman*, Jurnal Hukum & Pembangunan Vol.50 No.1 (2020).

E. Fernando M. Manullang, *Subjek hukum menurut Hans Kelsen dan Teori Tradisional: Antara Manipulasi dan Fiksi*, Jurnal Hukum dan Peradilan Vol. 10, no.1 (2021).

Freddy Harris, *Analisis Singkat Perubahan Status Hukum Perguruan Tinggi Negeri Menjadi Badan Hukum Milik Negara (BHMN)*, Nomor 3 Tahun XXXIV, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Juli-September 2004.

George F. Canfield, *The Scope Limits of the Corporate Entity Theory*, "Columbia Law Review", Vo. 17, No.2 (Feb. 1917), 128-143.

Disertasi

Bustamam, "Landasan Konstitusional Perguruan Tinggi Beberapa Permasalahan dan Penanggulangannya 1945-1965" Disertasi untuk memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia Fakultas Pasca sarjana, Jakarta Rabu 8 Mei 1991 Pukul 10.00 WIB, hal. 536-537.

Yetty Komalasari Dewi, "Pemikiran Baru Tentang Persekutuan Komanditer (CV): Studi Perbandingan KUHD dan WvK Putusan-Putusan Pengadilan Indonesia dan Belanda", Disertasi Universitas Indonesia, 2011.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009.

Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Teknologi Bandung,

Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2013 tentang Statuta Institut Pertanian Bogor

Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gadjah Mada

Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Pendidikan Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Sumatera Utara

Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2014 tentang Statuta Universitas Airlangga

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2014

Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2014

Kamus

Bryan A. Garner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, 2004.

Internet

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/13/section/77>, diakses tanggal 4 Februari 2021.

ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGELOLAAN ROYALTI MUSIK DAN ATAU LAGU OLEH LEMBAGA MANAJEMEN KOLEKTIF NASIONAL DAN LEMBAGA MANAJEMEN KOLEKTIF

Prof. Satya Arinanto¹ dan Ike Farida²

Abstrak

Kemajuan teknologi dan keterbukaan informasi memudahkan seseorang mendapatkan karya literasi maupun musik di dunia digital. Bukan saja buku hasil karya seorang penulis, namun juga lagu dan/atau musik yang merupakan kekayaan intelektual yang sering mengalami pelanggaran hak oleh *user*. Permasalahan tentang pelanggaran hak cipta ini sudah berlangsung sejak lama, bahkan sejak era pemerintahan Soeharto hingga Susilo Bambang Yudhoyono. Hingga akhirnya pada 2014 pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UUHC) sebagai penyempurnaan dari UU sebelumnya (No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta). Undang-undang ini setidaknya telah memberikan aturan mengenai eksistensi, legalitas suatu ciptaan, dan perlindungan hukum bagi Pencipta, Pemegang Hak Cipta maupun pemilik Hak Terkait ("*Role Occupants*") atas karyanya serta memberikan hak ekonomi, hak terkait, termasuk sanksi bagi para pelanggarnya.

Namun demikian, undang-undang ini masih menyisakan banyak masalah karena beberapa hal penting belum diatur secara tegas dan jelas. Salah satu yang sangat mendesak dan substansial adalah tidak adanya pasal yang memberikan delegasi untuk diatur dalam aturan di bawahnya, yakni mengenai Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN).

Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi pencipta dan pemilik hak terkait di bidang lagu dan/atau musik, LMKN dibantu oleh Lembaga Manajemen Kolektif (LKM). Namun aturan yang memagari kedua institusi tersebut tidak jelas dan rawan menimbulkan pelanggaran yang dapat merugikan Pengguna Komersial (*User*).

Untuk memberikan jaminan kepastian mengenai definisi, kedudukan, dan kewenangan LMKN, serta menghindari adanya tumpang tindih pengelolaan royalti, Pemerintah kemudian mengeluarkan PP 56/2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik. Namun, keberadaan PP ini justru menyebabkan bertambahnya ketidakpastian hukum, antara lain mengenai status legalitas pembentukan melalui UUHC untuk membentuk LMKN, penegasan batasan kewenangan antara LMKN & LMK yang belum terlihat, dan kepastian serta perlindungan hak ekonomi bagi para *Role Occupants*.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini akan berfokus pada rumusan masalah: 1) Apakah UU No. 28/2014 dan PP 56/2021 tentang pengelolaan royalti oleh LMKN dan LMK Telah Sesuai Dengan Asas Kepastian Hukum? 2) Bagaimana Aturan Royalti yang Dapat Memberikan Kepastian Hukum bagi *Role Occupants* dan *User*?

Metode penelitian yang akan dipakai adalah normatif yuridis dengan menggunakan data sekunder. Adapun teori yang dipakai adalah Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch. Penulis berharap penelitian ini dapat memberikan masukan bagi para pembuat undang-undang dan pemerintah serta lembaga terkait untuk segera merevisi atau mengamandemen undang-undang Hak Cipta. Adapun dalam waktu dekat diharapkan pemerintah mengeluarkan aturan yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi para pemilik hak cipta atau kepentingan *Role Occupants* dan Pengguna Komersial (*user*).

Kata Kunci: hak cipta, pengelolaan royalti, LMKN & LMK

¹ Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

² Alumni Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2014.

I. PENDAHULUAN

Sebelum adanya UUHC, hak cipta di Indonesia diatur oleh Undang-undang No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta. Namun, UU tersebut belum mengatur secara jelas tentang mekanisme pembayaran, pendistribusian, dan besaran royalti yang harus dibayar oleh Pengguna Komersial (*user*). Serta aturan mengenai lembaga khusus yang diberikan kewenangan untuk menghimpun dan mendistribusikan royalti. Kemudian pemerintah menerbitkan Undang-undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta (UUHC) yang salah satu tujuannya adalah untuk menyempurnakan aturan terkait pengelolaan royalti.

Dalam UUHC terdapat aturan mengenai lembaga yang mengelola royalti di Indonesia, yaitu Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN)³ dan Lembaga Manajemen Kolektif (LMK).⁴ Namun aturan terkait LMK maupun LMKN sangat kabur dan tidak jelas. Begitu pula mengenai bentuk hukum, fungsi, dan tugas organisasi dari kedua lembaga tersebut. Aturan ini masih banyak memiliki area kosong yang memungkinkan terjadi pelanggaran karena timbulnya multitafsir. Dalam Pasal 89 ayat (1) UUHC disebutkan bahwa untuk mengelola royalti hak cipta bidang lagu dan/atau musik dibentuk oleh 2 (dua) LMKn yang masing-masing merepresentasikan keterwakilan kepentingan Pencipta dan kepentingan Pemilik Hak Terkait. Penggunaan kata “n” dalam Ps. 89 UUHC dan penggunaan huruf “N” pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) No. 36 Tahun 2018 terhadap LMKN/n mengandung makna yang berbeda. Pasalnya, “n” mengandung makna bahwa “nasional” yang dimaksud berupa kata keterangan, bukan nama atau singkatan institusi seperti kalimat “Nasional” pada institusi BKN (Badan Kepegawaian Nasional).⁵

Kedua, kewenangan LMKN di dalam UUHC relatif terbatas, berbanding terbalik dengan kewenangan LMKN dalam PP 56/2021. Ketentuan umum UUHC tidak menjelaskan mengenai definisi LMKN, tetapi hanya mengenai definisi LMK. Definisi LMKN baru tercantum di dalam Permenkumham No. 29 Tahun 2014 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif.

³ Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) adalah lembaga bantu pemerintah non-APBN yang dibentuk oleh Menteri berdasarkan UU mengenai Hak Cipta yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi pencipta dan pemilik hak terkait di bidang lagu dan/atau musik. Lihat Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021.

⁴ Lembaga Manajemen Kolektif (LMK) adalah institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa dari pencipta, pemegang hak cipta, dan/atau pemilik hak terkait guna mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan royalti. Lihat Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014.

⁵ Mengutip Agus Surdjono, hal ini dapat menimbulkan implikasi terhadap penafsiran bentuk hukum LMKN. Lihat Agus Sardjono, “Problem Hukum Regulasi LMK & LMKN sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Hak Cipta 2014,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 46, no. 1 (Maret 2016): 50-69.

Pasal 7 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas 1) UUD 1945; 2) Ketetapan MPR; 3) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; dan 4) Peraturan Pemerintah; 5) Peraturan Presiden hingga Peraturan Daerah. Melihat hal tersebut, tidak seharusnya aturan yang lebih rendah (*inferior rule*) menjelaskan kedudukan dan pengertian dari undang-undang formal (*superior rule*) tanpa adanya perintah ataupun delegasi.

Ketiga, kewenangan pengelolaan royalti oleh LMK dan LMKn saling tumpang tindih. Di dalam UUHC belum ada garis tegas pembagian fungsi pengelolaan royalti di antara dua lembaga manajemen kolektif tersebut. Ketidaktepatan tersebut dapat dilihat dalam pasal 87-89 UUHC.

1. Tugas dan Wewenang LMK

Pasal 87 UUHC:

*“untuk mendapatkan hak ekonomi setiap Pencipta, Pemegang hak Cipta, Pemilik Hak Terkait menjadi anggota Lembaga Manajemen Kolektif agar dapat **Menarik Imbalan...**”*

Pasal 88 (d) UUHC:

*“LMK... bertujuan untuk **Menarik, Menghimpun dan Mendistribusikan royalti.**”*

2. Tugas dan Wewenang LMKn

Pasal 89 (1) UUHC:

*“Untuk Pengelolaan royalti Hak Cipta bidang lagu dan/atau musik dibentuk 2 (dua) **Lembaga Manajemen Kolektif nasional** yang masing-masing merepresentasikan keterwakilan....”*

Pasal 89 (2) UUHC:

*“kedua Lembaga Manajemen Kolektif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kewenangan untuk **Menarik, Menghimpun dan Mendistribusikan royalti.**”*

Menurut ketentuan tersebut bahwa fungsi pengelolaan royalti berada pada LMKn serta LMK, yang menyebabkan ketidakpastian hukum, lembaga mana yang sebenarnya memiliki kewenangan dan fungsi pengelolaan royalti. Hal tersebut tentu saja dalam praktiknya penarikan royalti terhadap *user* sering mengalami tumpang tindih baik antara LMKn dan LMK, yang berujung pada konflik horizontal antar LMK. Akhirnya pada 26 April 2019 sebanyak 8 LMK menandatangani Deklarasi Bali yang menyepakati sistem satu pintu penarikan royalti, yakni dengan menjadikan LMKn sebagai satu-satunya badan yang dapat menarik royalti dari *user*.⁶ Namun demikian, secara hukum “deklarasi”

⁶ Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, “Deklarasi Bali Sepakati Pemungutan Royalti Musik Satu Pintu Jadi Lebih Tertib dan Transparan,” *DJKI*, 26 April 2019,

bukan merupakan bagian dari sumber peraturan perundang-undangan, sehingga belum memiliki kekuatan hukum.

Melihat konflik yang berkelanjutan, pemerintah akhirnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik. Aturan ini kemudian mempertegas status kedudukan LMKN sebagai lembaga bantu pemerintah non-APBN. Aturan ini juga memberikan LMKN kewenangan, antara lain sebagai satu-satunya institusi untuk melakukan pengelolaan royalti berdasarkan data yang terintegrasi di Sistem Informasi Lagu dan/atau Musik (SILM), serta kewenangan melakukan pemanfaatan royalti sebagai dana cadangan secara sepihak apabila *role occupants* tidak terdaftar di LMK atau tidak diketahui selama dua tahun.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti melihat secara formil kehadiran PP 56/2021 sebagai aturan pengelolaan royalti perlu dikritisi. Untuk itu, peneliti tertarik melakukan penelitian normatif yang berfokus dengan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah UU No. 28/2014 dan PP 56/2021 tentang pengelolaan royalti oleh LMKN dan LMK Telah Sesuai Dengan Asas Kepastian Hukum?
2. Bagaimana Aturan Royalti yang Dapat Memberikan Kepastian Hukum bagi *Role Occupants* dan *User*?

II. PEMBAHASAN

A. ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM PENGELOLAAN ROYALTI OLEH LMKN DAN LMK

Gustav Radbruch menjabarkan ‘tiga prinsip’ atau nilai dasar dalam hukum, yakni: (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). Hukum harus dibuat untuk mencapai keadilan dan kepastian hukum, serta memberikan manfaat bagi masyarakat.⁷ Untuk itu, hukum haruslah bersifat dinamis dan mengakomodasi 3 kepentingan tersebut. UUHC sebagai *Formeel Gesetz* (undang-undang formal) dan PP 56/2021 sebagai *Verordnung en Autonome Satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom) termasuk institusi dan perangkat di dalam UUHC juga haruslah memenuhi tiga prinsip tersebut.

Lembaga Manajemen Kolektif atau LMK merupakan institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa oleh Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Pemilik Hak Terkait (*role occupants*)⁸. Wewenang LMK untuk menarik dan mendistribusikan royalti terhadap *user* dilakukan berdasarkan kuasa yang diberikan oleh *role occupants*. Konsekwensi hukum tersebut

<https://www.dgip.go.id/artikel/detail-artikel/deklarasi-bali-sepakati-pemungutan-royalti-musik-satu-pintu-jadi-lebih-tertib-dan-transparan>.

⁷ C. G. Bateman, “There Ought to be a Law: Gustav Radbruch, Lon L. Fueller, and H.L.A. Hart on the Choice Between Natural Law and Legal Positivism,” *J. Juris* 40 (Oktober 2019), 271-329.

⁸ Lihat Pasal 1 (22) Undang-undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

mengakibatkan berlakunya pasal 1320 KUHPer tentang syarat sahnya perjanjian, Pasal 1338 KUHPerdata asas *pacta sunt servanda* dan Pasal 1972 KUHPerdata tentang pemberian kuasa.

Apabila kita bandingkan dengan pengertian, status, dan kedudukan LMKN di dalam UUHC maka tidak akan ditemukan pengertian, status dan kedudukan tersebut secara eksplisit. Hal tersebut dapat dilihat di dalam aturan Permenkumham Tahun 2014 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif yang kemudian mengalami perubahan definitif di dalam Permenkumham No. 36 Tahun 2018.⁹ Kemudian diatur kembali dalam Permenkumham No. 20 Tahun 2021 dan PP 56/2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik.

Perubahan definisi di atas dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena bagaimana mungkin aturan yang lebih rendah (*inferior rule*) menjelaskan kedudukan dan pengertian dari undang-undang formal (*superior rule*) tanpa adanya perintah ataupun delegasi dari undang-undang itu sendiri. Dalam Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam UU No. 12/2011 (UU PPP) memberikan gambaran dan pedoman teknis ketika suatu aturan teknis mendapatkan perintah pendelegasian harus memenuhi syarat di antaranya:¹⁰

Rumusan kalimat:

1. **”Ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan...”**¹¹
2. **“Ketentuan lebih lanjut mengenai...diatur dengan atau berdasarkan...”**¹²

⁹ Perubahan definisi LMKN dalam permenkumham 2014 dan 2018 dapat menjadi salah satu bukti bentuk Inkonsistensi terhadap pemaknaan hukum dan kedudukan LMKN. Bandingkan pemaknaan hukum dalam Permenkumham No. 29/2014 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif “Lembaga Manajemen Kolektif Nasional Pencipta yang selanjutnya disebut LMK Nasional Pencipta adalah LMK yang merepresentasikan unsur LMK, pencipta, akademisi, dan ahli hukum di bidang hak cipta untuk mengelola hak ekonomi Pencipta di bidang lagu dan/atau musik”. Adapun Permenkumham No. 36/2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif “Lembaga Manajemen Kolektif Nasional yang selanjutnya disingkat LMKN adalah lembaga bantu pemerintah non APBN yang mendapatkan kewenangan atribusi dari UU Hak Cipta untuk menarik, menghimpun dan mendistribusikan Royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi Pencipta dan pemilik Hak Terkait di bidang lagu dan/atau musik.

¹⁰ Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹¹ Berfungsi dan bertujuan ketika muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur di pokok-pokoknya dalam Peraturan Perundang-undangan (PUU) yang mendelegasikan, tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam PUU yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke PUU yang lebih rendah (subdelegasi). Lihat Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

¹² Dipakai jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi). Lihat Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

3. **“Ketentuan mengenai...diatur dengan...”**¹³
4. **“Ketentuan mengenai...diatur dengan atau berdasarkan...”**¹⁴
5. **“Ketentuan mengenai...diatur dalam...”**¹⁵

Dalam format tersebut, dapat dianalisa bahwa pengaturan LMKN dalam UUHC belum memenuhi syarat subdelegasi untuk diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah dan Permenkumham. Jika dilihat berdasarkan gambaran dan pedoman teknis dalam Lampiran II Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam UU PPP. Pasal 89 UUHC sebagai *legal base* LMKN baik poin (1), (2), (3) dan (4) tidak menunjukkan adanya subdelegasi atau frasa perintah berupa “diatur dengan” atau “diatur dalam” peraturan Perundang-undangan lainnya. Tidak hanya itu, hal ini juga menimbulkan potensi multitafsir yang juga terjadi pada aturan teknis UUHC.

Pertama, apabila diuraikan mengenai definisi dari LMKN pada PP 56/2021 pada Pasal 1 poin 11 disebutkan bahwa:

“LMKN adalah lembaga bantu pemerintah non APBN yang dibentuk oleh menteri berdasarkan UU yang berfungsi menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi pencipta dan pemilik hak terkait di bidang lagu dan/atau musik.”

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa status dan kedudukan LMKN dapat dilihat dari berbagai perspektif hukum. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, PP 56/2021 tentang royalti menunjuk LMKN sebagai *Auxiliary State's Organ* yang merepresentasikan kepentingan publik untuk membantu pemerintah melakukan *collecting* terhadap royalti, atau melaksanakan urusan pemerintahan di luar kewenangan konstitusional. Dalam perspektif Keperdataan, LMKN dapat juga disebut sebagai *implementing agency* atau penjelmaan dari LMK-LMK dengan kuasa substitusi untuk melindungi kepentingan privat melakukan penarikan, penghimpunan dan pendistribusian kepada *role occupants*. Dualisme perspektif yang ditampilkan dalam definisi LMKN dalam aturan tersebut menunjukkan belum adanya kepastian hukum

Kedua, terjadi perluasan kewenangan pengelolaan royalti oleh LMKN dapat dilihat secara eksplisit dalam Pasal 8 PP 56/2021 antara lain: *“Pengelolaan royalti dilakukan oleh LMKN berdasarkan data yang terintegrasi pada pusat data lagu dan/atau musik.”* Pengertian di atas seakan menunjukkan bahwa institusi LMKN merupakan *the only implementing*

¹³ Dipakai jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam PUU yang mendelegasikan dan muatan materi itu harus diatur di dalamnya. Lihat Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam UU No. 12/2011.

¹⁴ Dipakai jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi). Lihat Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam UU No. 12/2011.

¹⁵ Dipakai jika terdapat beberapa materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat, tetapi akan didelegasikan dalam suatu PUU. Lihat Lampiran II, Teknik Penyusunan Perundang-undangan dalam UU No. 12/2011

agency yang dapat mengakses pusat dan lagu untuk melakukan fungsi pengelolaan berupa tindakan penarikan, penghimpunan dan pendistribusian royalti. Sedangkan, UUHC secara hukum masih memberikan kewenangan kepada LMK untuk melakukan fungsi pengelolaan.

Ketiga, selain didistribusikan kepada *Role Occupants*, dana royalti tersebut juga dapat digunakan sebagai dana operasional dan cadangan oleh LMKN sesuai dengan ketentuan Pasal 14 PP 56/2021. Dalam perspektif hukum ketatanegaraan dan kaitannya dengan dana operasional dan kedudukan sebagai lembaga bantu pemerintah, seharusnya dana tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah melalui APBN sebagai konsekuensi telah membantu pemerintah. LMKN seharusnya melihat lembaga bantu pemerintah lainnya seperti Badan Standardisasi Nasional atau Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS) yang memperoleh dana operasional dan cadangan melalui APBN, sehingga tidak terjadi dualisme kedudukan, pengertian dan kepentingan.

Keempat, selain itu fungsi *collecting royalty* yang dilakukan oleh LMKN kepada *role occupants* juga menunjukkan inkonsistensi. Pasal 8 PP 56/2021 mengharuskan pengelolaan royalti didasarkan pada data yang terintegrasi pada Pusat Data Lagu dan/atau Musik (PDLM). Namun pada Pasal 15 aturan yang sama, LMKN diperbolehkan melakukan pengelolaan pada *Role Occupants* yang tidak terdaftar di LMK atau tidak diketahui penciptanya dalam PDLM. Hal ini justru memberikan kesan mengenai LMKN sebagai lembaga bantu pemerintah yang serba bisa.

B. PENGATURAN ROYALTI YANG MEMBERIKAN KEPASTIAN HUKUM BAGI *ROLE OCCUPANTS* & *USER*

Berdasarkan paparan sebelumnya, dapat diketahui bahwa pengaturan royalti dalam UU No. 28/2014 dan PP 56/2021 belum memberikan kepastian hukum. Beberapa aturan dalam PP No. 56/2021 bahkan dapat dikatakan merugikan masyarakat. Khususnya *role occupants* dan *user*. Menimbang hal tersebut, penyesuaian pengaturan royalti menjadi hal yang mendesak dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam kebijakan hak cipta. Untuk itu, dalam bagian ini akan menjabarkan beberapa aturan yang merugikan *role occupants* dan *user* dan perlu penyesuaian.

(1) Bagi Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Pemilik Hak Terkait (*Role Occupants*)

Karena banyaknya ketentuan yang belum diatur secara jelas telah menyebabkan timbulnya kerugian bagi *Role Occupants*. Terdapat banyak contoh kasus mengenai ketidakpastian pegiat seni di bidang lagu dan/atau musik untuk mendapatkan hak royaltinya, namun tidak diterima. Ataupun diterima namun dengan nilai yang tidak layak, yang mengakibatkan musisi di Indonesia belum bisa mendapatkan kesejahteraan melalui hak ciptanya. Salah seorang penyanyi Elfonda Mekel atau dikenal dengan Once Mekel, seniman sekaligus alumnus FHUI mengungkapkan bahwa beberapa artis maupun *role occupants* masih khawatir dan memiliki pandangan sedikit

pesimistis apakah benar PP 56/2021 dapat berfungsi atau tidak.¹⁶ Selain para seniman dan artis yang kurang memahami hak-haknya sebagai pemilik Hak Intelektual, kurangnya sosialisasi pemerintah juga merupakan salah satu penyebab aturan baru yang lebih baik perlindungannya bagi *role occupants* dikeluarkan. Hal-hal dibawah ini dapat menjadikan catatan tentang butir-butir penting terciptanya kepastian hukum bagi *role occupants* yaitu:

a. *Integrasi, Transparansi dan Pencatatan Aktif oleh LMKN Dalam Pusat Data Lagu dan/atau Musik (PDLM)*

Kepastian hukum yang harus diberikan bagi *role occupants* seharusnya dimulai dari proses sistem intregasi melalui PDLM. Karena PDLM merupakan bagian dari sistem lagu dan/atau musik yang telah tercatat melalui pusat data yang kemudian dapat diakses oleh LMKN dan *role occupants*. Namun, kelemahan proses pencatatan dalam pasal ini menempatkan posisi LMKN sebagai Lembaga yang pasif dan *role occupants* berperan sebagai pelaku aktif dalam mencatatkan lagu dan/atau musik. Hal ini mengakibatkan proses pencatatan tidak terjadi berjalan efisien dan tertib. Hal ini dapat menyebabkan penarikan royalti tanpa diketahui siapa pemiliknya dalam PDLM.

Selain itu, konsep pencatatan ciptaan bukan merupakan syarat untuk mendapatkan Hak Cipta, karena Hak Cipta bukan merupakan *first to file*¹⁷ melainkan bersifat deklaratif.¹⁸ Dengan demikian akan timbul lagu yang tidak tercatat di PDLM karena penulis/pencipta lagu lalai mendaftarkan. Dalam hal ini timbul masalah apakah lagu tersebut royaltinya tetap ditarik oleh LMKN dan menjadi dana cadangan bagi LMKN, ataukah sama sekali tidak ditarik royalti? Mengingat dalam Pasal 15 PP No. 56/2021 terdapat pengaturan mengenai royalti bagi *role occupants* yang tidak diketahui. Dalam bagian penjelasan juga tidak terdapat uraian lebih lanjut bagaimana kategori dari *role occupants* yang tidak diketahui, apakah *role occupants* tersebut berstatus tidak diketahui karena tidak mencatatkan diri ataukah *role occupants* tersebut datanya tidak lengkap dalam PDLM. Hal ini juga tidak ada kepastiannya dengan royalti bagi lagu-lagu tersebut.

Berdasarkan analisa di atas, diperlukan adanya jaminan kepastian hukum terkait ketentuan royalti dari lagu yang *role occupants*-nya tidak diketahui. Pemerintah serta pihak yang berkepentingan juga seharusnya memberikan kewenangan aktif-promotif terhadap pencatatan *role occupants* oleh LMKN dalam PDLM. Agar *collecting* royalti terhadap *role occupant* yang tidak terdaftar, tidak menjadi masalah mengingat pencatatan lagu dan

¹⁶ Lembaga Manajemen Kolektif Nasional, "Pro Kontra Royalti Hak Cipta," LMKN, 19 Mei 2021, <https://www.lmkn.id/pro-kontra-royalti-hak-cipta/>.

¹⁷ *First to file* adalah siapa yang mendaftarkan, maka ia adalah pemegang hak sepanjang belum bisa dibuktikan sebaliknya. Asas ini dikenal untuk hak atas merek.

¹⁸ Prinsip deklaratif adalah perlindungan Hak Cipta otomatis akan melekat pada Pencipta setelah ide telah diwujudkan dalam bentuk nyata.

atau musik dalam PDLM merupakan dasar pengelolaan royalti sebagaimana pasal 8 PP No. 56/2021.¹⁹

b. Pengelolaan Royalti Dengan Sistem Satu Pintu

Keberadaan LMKN yang diperkuat kedudukannya melalui PP 56/2021 untuk melakukan pengelolaan royalti akan berpengaruh bagi *role occupants*. Hal ini karena LMKN memiliki wewenang dan peran penting dalam menciptakan kepastian hukum pengelolaan satu pintu untuk menarik, menghimpun dan mendistribusikan royalti. Dengan adanya sistem pengelolaan satu pintu, penarikan royalti diperkirakan akan semakin efisien dan progresif dilakukan. Tingginya tingkat kepatuhan dapat berdampak positif bagi peningkatan taraf hidup para musisi dan atau *role occupants*. Terlebih, dengan adanya pembagian peran yang jelas antara LMKN dan LMK, sistem satu pintu dapat membuat pengelolaan royalti menjadi lebih terarah dan efisien.

Agar terciptanya sistem pengelolaan satu pintu, maka terdapat beberapa pengaturan yang menjadi bahan analisa. *Pertama*, perlu adanya revisi UUHC sebagai *Formeel Gesetz* (undang-undang formal) bagi pengelolaan royalti. *Kedua*, memberikan diferensiasi kewenangan dalam pengelolaan royalti untuk menarik dan menghimpun menjadi tanggung jawab institusi Kolektif Nasional atau Kolektif swasta termasuk juga dalam hal pendistribusian. Perubahan dan penegasan kewenangan terintegrasi tersebut hanya dapat dilakukan apabila UUHC direvisi yang memang memberikan atribusi dan atau subdelegasi mengenai pengaturan kewenangan tersebut.

c. Dana Operasional dan Cadangan LMKN Harus Melibatkan Pendanaan APBN

Berdasarkan Pasal 14 PP 56/2021, selain untuk didistribusikan kepada *role occupants*, royalti yang telah dihimpun oleh LMKN digunakan juga untuk dana operasional dan dana cadangan.²⁰ Hal ini tercantum dalam Pasal 19 PP 56/2021 yang menyatakan bahwa LMKN dapat menggunakan dana operasional. Pemasukan kebutuhan dana operasional dan cadangan jika hanya mengandalkan royalti sangat tidak dimungkinkan. Perlu adanya *supply* pendanaan melalui APBN. Hal ini sangat dimungkinkan bagi LMKN mengingat institusi ini merupakan lembaga bantu pemerintah seperti halnya

¹⁹ Lihat Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti.

²⁰ Jumlah dana operasional telah diatur dalam Pasal 18 Permenkumham No. 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif yang mana LMKN dapat menggunakan dana operasional paling banyak 10% dari jumlah keseluruhan royalti yang dikumpulkan. Aturan ini kemudian diubah menjadi 20% tiap tahunnya dalam Pasal 21 Permenkumham No. 20 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti. Sedangkan untuk dana cadangan sendiri LMKN menggunakan dana yang berasal dari *collecting* royalti terhadap *role occupant* yang tidak terdaftar di LMK, dan/atau tidak ditemukan dalam jangka waktu 2 tahun.

Lembaga BAZNAS dan SNI²¹ yang memperoleh dana operasional melalui APBN. Apabila hal tersebut dapat dilaksanakan, maka optimalisasi pengelolaan royalti dapat sepenuhnya dimanfaatkan untuk kepentingan dan penghargaan seni bagi *role occupants*. Dengan sendirinya asas kepastian hukum dapat dilaksanakan dengan baik.

(2) Bagi Pengguna Komersial (*User*)

Ketidakpastian hukum pengelolaan royalti sebagaimana uraian di atas tidak hanya merugikan *role occupants*, namun juga pihak *user*. *User* yang dimaksud di sini adalah pihak yang melakukan penggunaan secara komersial lagu dan/atau musik dalam bentuk layanan publik yang bersifat komersial.²²

Sebelum diterbitkannya PP 56/2021, ketidakpastian hukum dalam pengelolaan royalti kerap menimbulkan hal-hal yang memberatkan *user*, seperti terdapatnya tagihan ganda royalti, atau tarif royalti yang terlalu berat bagi usaha berskala mikro dan kecil. Untuk mengantisipasi tidak terjadinya masalah tersebut, beberapa hal berikut dapat menjadi solusi pemerintah untuk memberikan kepastian hukum bagi *user* yaitu:

a. *Pencegahan terhadap risiko tagihan ganda royalti*

Selain permasalahan sebagaimana uraian diatas tentang tidak dilakukannya pendaftaran oleh pemilik hak cipta, masalah lain adalah adanya resiko dikirimkannya tagihan ganda penggunaan royalti. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka perlu dibuat aturan penarikan royalti satu pintu. Dengan aturan kewenangan secara satu pintu, maka LMK-LMK tidak lagi bisa melakukan penarikan royalti ganda.

b. *Keringanan pemungutan tarif royalti bagi UMKM*

Pemungutan tarif royalti masih dinilai memberatkan *user*, khususnya pemungutan tarif royalti masih belum mempertimbangkan skala usaha tiap *user* yang beragam kemampuan ekonominya. Selain itu apabila terdapat kondisi khusus tertentu atau keadaan *force majeure* atau terdapat hal-hal lain yang tidak bisa dikontrol oleh user, seperti pandemi, keadaan bisnis sedang mengalami kesulitan, dan lain sebagainya.

Dalam Pasal 11 PP 56/2021, diatur bahwa usaha mikro diberikan keringanan tarif royalti. Namun ketentuan rinci mengenai besaran keringanan pembayaran royalti lagu dan musik bagi pelaku UMKM masih belum diatur. Keringanan yang seharusnya diatur dalam regulasi turunan setingkat Peraturan Menteri ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum.

²¹ Lihat UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dan UU No. 20 Tahun 2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian.

²² Bentuk layanan publik yang bersifat komersial meliputi: seminar dan konferensi komersial; restoran, kafe, pub, bar, bistro, kelab malam, dan diskotek; konser music; pesawat udara, bus, kereta api, dan kapal laut; pameran dan bazar; bioskop; nada tunggu telepon; bank dan kantor; pertokoan; pusat rekreasi; Lembaga penyiaran televisi; Lembaga penyiaran radio; hotel, kamar hotel, dan fasilitas hotel; dan usaha karaoke. Lihat Pasal 3 PP No. 56 Tahun 2021.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Sebagaimana uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Aturan tentang pengelolaan royalti oleh LMKN dan LMK yang sekarang ada masih belum memberikan kepastian hukum.
2. Adapun aturan royalti yang dapat memberikan kepastian hukum haruslah aturan yang dapat memberikan jaminan hak-hak bagi role occupants dan user. Oleh karenanya amandemen UUHC menjadi sangat fital dalam menciptakan kepastian hukum ini.

Untuk itu sebagai rekomendasi bagi pemerintah dan pembuat undang-undang adalah:

1. Dalam jangka pendek pemerintah segera mengeluarkan aturan yang tidak overlapping, harmonis, tidak bertentangan dengan aturan di atasnya. Sedangkan dalam jangka panjang, perlu dilakukannya revisi atau amandemen terhadap UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.
2. Untuk menghindari terjadinya permasalahan yang dapat merugikan *role occupants* dan *user*, maka diperlukan adanya pembangunan, pembaruan aturan yang terintegrasi serta peningkatan sistem informasi teknologi yang lebih mutakhir agar pemantauan menjadi lebih efisien dan komprehensif.

Daftar Pustaka

Buku & Karya Ilmiah

- Bateman, C. G. "There Ought to be a Law: Gustav Radbruch, Lon L. Fueller, and H.L.A. Hart on the Choice Between Natural Law and Legal Positivism," *J. Juris* 40 (October 2019): 271-329. <https://ssrn.com/abstract=3479529>.
- Prodjodikoro, Wirdjono. *Azas-Azas Hukum Perjanjian*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2000.
- Sardjono, Agus. "Problem Hukum Regulasi LMK & LMKN Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Hak Cipta 201." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 46, no. 1 (Maret 2016): 50-69. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol46.n1>.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Pembentukan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LNRI Tahun 2011 No. 82.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Hak Cipta*, UU No. 28 Tahun 2014, LNRI Tahun 2014 No. 266.
- Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik*, Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021, LNRI Tahun 2021 No. 86.

- Indonesia. *Permenkumham tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif*, Permenkumham No. 36 Tahun 2018.
- Indonesia. *Permenkumham tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2021 tentang Pengelolaan Royalti Hak Cipta Lagu dan/atau Musik*, Permenkumham No. 20 Tahun 2021.

Berita Daring

- Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, “Deklarasi Bali Sepakati Pemungutan Royalti Musik Satu Pintu Jadi Lebih Tertib dan Transparan.” *DJKI*, 26 April 2019. <https://www.dgip.go.id/artikel/detail-artikel/deklarasi-bali-sepakati-pemungutan-royalti-musik-satu-pintu-jadi-lebih-tertib-dan-transparan>
- Huzaini, M. Dani Pratama. “Kenali Lembaga Manajemen Kolektif, Pelaksana Tata Kelola Royalti Hak Cipta di Indonesia.” *Hukumonline*, 29 Agustus 2018. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b8668951249c/kenali-lembaga-manajemen-kolektif--pelaksana-tata-kelola-royalti-hak-cipta-di-indonesia/>
- Lembaga Manajemen Kolektif Nasional, “Pro Kontra Royalti Hak Cipta.” *LMKN*, 19 Mei 2021. <https://www.lmkn.id/pro-kontra-royalti-hak-cipta/>
- Pebrianto, Fajar. “Kasus Tagihan Ganda Royalti Lagu, LMKN: Semua Pihak Bisa Mengaku-Ngaku.” *Tempo.co*, 11 April 2021. <https://bisnis.tempo.co/read/1451469/kasus-tagihan-ganda-royalti-lagu-lmkn-semua-pihak-bisa-mengaku-ngaku/full&view=ok>

HAMBATAN HUKUM DAN KELEMBAGAAN PADA PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL PASCA- REFORMASI

Diani Sadiawati dan Farid Hanggawan

I. PENDAHULUAN

Perencanaan Pembangunan Nasional dapat dimaknai sebagai proses penentuan tindakan yang tepat untuk masa depan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka mewujudkan Tujuan Bernegara¹ sebagaimana termaktub di dalam paragraf keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kegiatan ini telah dilaksanakan Pemerintah sejak masa-masa awal kemerdekaan Indonesia² dan dilembagakan secara resmi sejak 12 April 1947 -- tanggal yang hingga kini diperingati sebagai Hari Jadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pada tiap rezim Pemerintahan, Perencanaan Pembangunan Nasional selalu menjadi pilar penting, meskipun dengan format paradigma yang berbeda. Pada Pemerintahan Orde Lama, koordinasi perencanaan pembangunan nasional dilaksanakan dengan sejumlah format kelembagaan yang berujung pada pembentukan Dewan Perancang Nasional (Depernas) dan belakangan menjadi Bappenas.

Selanjutnya, kelembagaan Perencanaan Pembangunan Nasional semakin menguat pada periode pemerintahan Orde Baru. Era ini kerap dipandang sebagai era sentralistik di mana Bappenas menjalankan fungsi orkestrasi Pembangunan Nasional yang cukup dominan. Pada masa ini, keseluruhan aktivitas pembangunan Pemerintahan bergantung pada Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang merupakan pengejawantahan dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Perencanaan Pembangunan Nasional lantas memasuki *critical juncture* yang secara signifikan meungubah banyak hal, yaitu Reformasi 1998. Pada masa itu, euforia anti Orde Baru menggema di mana-mana. Hampir semua sentra-sentra kekuasaan Orde Baru menjadi sasaran tembak, apapun itu, termasuk Bappenas yang merupakan aktor terpenting pada pembangunan sosial-ekonomi sejak Orde Baru berdiri. Alhasil, pada rentang 1998-2004, kelembagaan Perencanaan Pembangunan Nasional berorientasi pada

¹ Empat hal yang menjadi tujuan dari dibentuknya Negara Republik Indonesia yaitu "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...." (Paragraf Keempat pada Pembukaan UUD 1945)

² Mustopadidjaja AR, dkk (2012) menyebut bahwa dokumen perencanaan ditetapkan pada masa Kabinet Syahrir III. Pada masa Kabinet tersebut dibentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang berhasil menyusun 'Dasar-Dasar Pokok daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia'.

perencanaan yang menyeimbangkan tradisi teknokratik dengan pendekatan yang lebih partisipatif.

Kemudian lahirlah UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ("UU SPPN") yang membawa warna baru di dalam Pemerintahan dan masih berlaku hingga saat ini. Yang substansial dari UU ini adalah peran GBHN yang digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Repelita bertransformasi menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang selanjutnya dituangkan pada Rencana Kerja Pemerintah pada tiap tahunnya.

Di samping itu, prinsip partisipatif secara formal dijadikan prinsip dalam merumuskan dokumen perencanaan Pemerintah. Jika pada rezim pemerintahan sebelum Reformasi pendekatan yang mengemuka adalah pendekatan *top down*, maka pada UU SPPN, memperkuat format perencanaan pembangunan yang partisipatif, pendekatan yang digunakan adalah *hybrid*, tidak hanya *top down* melalui penyusunan rencana teknokratik, tetapi juga *bottom up*, melalui proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan.

Namun demikian, pasca tujuh belas tahun berlakunya UU SPPN yang tampak ideal, pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Nasional pada kenyataannya masih belum optimal karena sejumlah hambatan. Melalui tulisan ini, setidaknya ada dua hal yang berkontribusi terhadap belum optimalnya perencanaan pembangunan nasional tersebut. *Pertama*, adanya hambatan hukum yang berupa disharmoni secara substantif antar Undang-Undang yang pada akhirnya memunculkan bentrok kewenangan dan ketidakpastian hukum.

Kedua, adanya hambatan kelembagaan yang menyebabkan ketiadaan sistem perencanaan yang terintegrasi sehingga berpotensi memunculkan benang kusut pada penyusunan kebijakan, perencanaan-penganggaran yang tidak sinkron dan implementasi yang tidak selaras. Hambatan kelembagaan juga terkait dengan ada banyaknya dokumen sektoral yang menjalankan fungsi perencanaan pada sejumlah Kementerian/Lembaga.

II. KELEMBAGAAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL SEBELUM UU SPPN

Sebelum masuk ke pembahasan mengenai berbagai hambatan hukum dan kelembagaan pada Perencanaan Pembangunan Nasional, penting untuk dipahami terlebih dahulu perkembangan paradigma perencanaan pembangunan nasional sejak Indonesia merdeka hingga saat ini untuk mendapatkan gambaran historis yang utuh tentang perencanaan pembangunan di Indonesia.

Pasca Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tahun 1945, belum ada format kelembagaan Perencanaan Pembangunan Nasional yang baku hingga tahun 1947, yakni pada Kabinet Sjahrir III. Menteri Kemakmuran kala itu, AK Gani, menginisiasi lahirnya Badan Perancang Ekonomi, yang ditugaskan untuk membuat rencana pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi, untuk jangka dua sampai tiga tahun (Mustopadidjaja, dkk., 2012). Pada 12 April

1947, Pemerintah menerbitkan Penetapan Presiden No. 3/1947³ tentang pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi. Panitia tersebut membuahkan dokumen perencanaan pertama di Indonesia yaitu Dasar-Dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia.

Pada rentang tahun 1950-1959, kelembagaan Perencanaan Pembangunan Nasional mengalami sejumlah perubahan format kelembagaan. Sebelum tahun 1952, kegiatan perencanaan diselenggarakan oleh masing-masing kementerian dan bersifat *ad hoc*. Pada 7 Januari 1952, Pemerintah membentuk Dewan Perancang Negara (DPN) dan Biro Perancang Negara (BPN) yang bertugas untuk menyusun Rentjana Pembangunan Lima Tahun (RPLT). Posisi DPN ini sangat spesial, karena yang duduk sebagai ketuanya adalah Perdana Menteri dan didampingi oleh Direktur BPN selaku sekretaris serta menteri-menteri perekonomian, luar negeri, sosial dan perburuhan sebagai anggota.

DPN lantas berubah nama menjadi Dewan Ekonomi dan Perentjanaan pada tahun 1956 dan berubah lagi menjadi Dewan Ekonomi Pembangunan pada tahun 1957. Sementara itu, pelaksanaan tugas perencanaan tetap dilakukan oleh BPN dan pada tahun 1958 BPN berubah menjadi Dewang Perancang Nasional (Depernas) yang pada tahun 1960 menuntaskan penyusunan Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969 (RPNSB) Tahap Pertama. Terakhir, Depernas bertransformasi menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No. 12/1963 dan juga menjadi koordinator kementerian terkait pembangunan (Fakih, 2020).

Ada Peraturan Presiden yang cukup menarik pada era Orde Lama, yaitu Perpres No. 6/1964 tentang Panitia Negara Bappenas Urusan Tata-Cara dan Peraturan-Peraturan. Pasal 1 jo. Pasal 2 Perpres ini membentuk Panitia Negara di dalam internal Bappenas yang bertugas:

- a. Mengajukan saran-saran untuk merobah, memperbaiki ataupun menyederhanakan segala tata-cara dan peraturan-peraturan guna memperlancar jalannya pelaksanaan pembangunan;
- b. Merumuskan cara koordinasi dan sinkronisasi antara pelbagai prosedur dan peraturan yang ada;
- c. Menyarankan tata-kerja dan peraturan-peraturan baru guna memperlancar jalannya pembangunan;
- d. Menjalankan tugas-tugas lain dibidang tata-kerja dan peraturan peraturan, atas permintaan Pimpinan BAPPENAS.

Dapat dikatakan -- dalam istilah yang tren beberapa tahun ke belakang -- ini adalah proyek Reformasi Regulasi pertama di Indonesia. Rezim Orde

³ Pada bagian selanjutnya, penulisan peraturan perundang-undangan sengaja kami tulis dalam format seperti ini untuk mempersingkat artikel ini (Singkatan Nama Peraturan No. X/YYYY).

Lama tampaknya menyadari bahwa regulasi dan kelembagaan yang kacau balau akan menjadi hambatan serius bagi upaya pembangunan nasional.

Karena hambatan serius itu pula, Panitia ini diberi wewenang yang sangat kuat, yakni, berdasarkan Pasal 3 Perpres, dapat "meminta kepada instansi-instansi dan lembaga-lembaga Pemerintah/Swasta untuk menjalankan sesuatu tugas eksekutif yang hasilnya diperlukan untuk pelaksanaan tugas Panitia; dan Meminta segala keterangan mengenai hal-hal yang termasuk tugasnya dari segenap instansi dan lembaga-lembaga Pemerintah/Swasta baik secara tertulis maupun secara lisan."

Orde Lama tumbang, Indonesia memasuki Era Orde Baru. Segera setelah berkuasa, Presiden Soeharto menugaskan Prof. Dr. Widjojo Nitisastro sebagai Ketua Bappenas. Berdasarkan Instruksi Presiden No. 3/1967, Bappenas bertugas untuk menyusun rencana pembangunan lima tahun pertama. Hal ini berkaitan dengan posisi Presiden/Mandataris MPR yang bertugas untuk melaksanakan GBHN yang disusun oleh MPR.

GBHN memuat tiga bab utama, yaitu Pola Dasar Pembangunan Nasional, Pola Umum Jangka Panjang, dan Pola Umum Repelita. Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Pertama (1969-1994) atau PJP-I terdiri atas Repelita I hingga Repelita V. Pada periode 25 tahun pertama ini, masyarakat Internasional sempat mencatat keberhasilan pembangunan Indonesia sebagai sebuah keajaiban, bahkan sejak tahun-tahun awal periode tersebut (Mustopadidjaja, dkk, 2012; Paulker 1973). Sementara itu Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua (1994-2020) atau PJP-II hanya dapat dilaksanakan hingga Repelita VI (1994-1998) karena meletupnya Reformasi 1998.

Pada era Orde Baru, Bappenas menduduki posisi yang istimewa. Selain berwenang untuk menjabarkan GBHN ke dalam Repelita dan memegang fungsi orkestrasi Perencanaan Pembangunan Nasional, Bappenas juga diberi kepercayaan untuk menangani masalah berat yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan pembangunan. Pada pelaksanaan Repelita II dan Repelita IV, ada tiga kasus menonjol yang ditangani oleh Bappenas, yaitu 1) pembangunan proyek besi baja PT Krakatau Steel; 2) krisis keuangan Pertamina 1975; dan (3) bencana hama wereng cokelat 1986. (Mustopadidjaja, dkk, 2012)

Setelah Orde Baru tumbang, lantas Indonesia pun memasuki era Reformasi. Pada rentang 1998-2004 ini kelembagaan pemerintahan secara umum mengalami perubahan yang cepat karena terjadi tiga kali pergantian Presiden. Pada era ini, Pemerintah sedang mencari bentuk ideal Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang cocok dengan aspirasi Reformasi. Pada tahun 1999, Bappenas menyusun Program Pembangunan Nasional lima tahun (Propenas). Penyusunan Propenas merupakan tugas Presiden selaku mandataris MPR untuk menjabarkan GBHN 1999, sebagaimana penyusunan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang menjabarkan GBHN selama periode 1971 hingga 1998.

III. POLITIK HUKUM PERENCANAAN, PENGANGGARAN, DAN OTONOMI DAERAH

Uraian sebelumnya menunjukkan bahwa hambatan dari aspek hukum dan kelembagaan terhadap Perencanaan Pembangunan Nasional cenderung minimal pada masa-masa Pemerintahan sebelum Reformasi 1998. Hal itu disebabkan oleh politik hukum Perencanaan Pembangunan Nasional pada masa-masa itu yang memberi ruang tersendiri bagi lembaga perencanaan dan tidak bersinggungan dengan fungsi-fungsi pemerintahan lain. Bahkan terkadang kelembagaan perencanaan diperkuat dengan menjadikannya langsung di bawah kendali perdana menteri atau presiden.

Hal berbeda pada saat Indonesia memasuki masa Reformasi. Politik hukum pada periode tersebut cenderung berorientasi untuk membalikkan apa yang terjadi pada Orde Baru. Hal itu dapat dilihat dari berbagai undang-undang di sektor ekonomi, keuangan dan pemerintahan daerah. *International Monetary Fund* (IMF) memiliki andil yang cukup signifikan dalam perubahan arah politik hukum di Indonesia pada masa-masa itu. Hal itu dapat dibaca pada berbagai *Letter of Intent* (LoI) dari Pemerintah Indonesia kepada IMF pada rentang tahun 1998-2003 sebagai bentuk komitmen Pemerintah selaku debitur kepada krediturnya. Hal mana juga terjadi pada negara berkembang lain yang menghadapi krisis keuangan dan ingin mendapatkan bantuan IMF (baca Forrester, 1999; Frankel, 1998; Westin, 2000; Noble dan Ravehill, ed., 2000)

Salah satu Undang-Undang yang merupakan buah dari LoI adalah UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU KN). Komitmen untuk menyusun legislasi keuangan negara yang baru belum ada pada tahun 1998. Bahkan hingga tahun 2002 tidak ada LoI yang menyebut perihal legislasi tersebut. Perihal komitmen finalisasi UU KN baru disebutkan pada LoI tanggal 18 Maret 2003 (angka 18):⁴

18. The legal framework for public sector financial management is in the process of being updated. The recently approved law on state finances, which covers all state funds in all state institutions, and the draft laws on state treasury and state audit, aim to improve accountability and transparency in government financial management. We have asked Parliament to prioritize the finalization of these laws. On our part, we are in the process of revising the drafts in light of comments received from Parliament, and intend to strengthen the drafts further to bring the legislation into line with international best practice.

Pada 5 April 2003, UU KN disahkan sebagai Undang-Undang. UU ini secara substantif sangat minimalis menyinggung perencanaan pembangunan nasional. Bahkan OECD (2015) pun menyebut bahwa UU KN

⁴ Indonesia, *Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, <https://www.imf.org/external/np/loi/2003/idn/01/> Terakhir diakses pada 20 September 2021

"... quite dismissive of the national planning function." Kira-kira satu tahun kemudian UU SPPN disahkan sebagai undang-undang yang isinya menguatkan fungsi perencanaan sebagai dasar penganggaran. Dari sini muncul disharmoni antara kedua Undang-Undang.

Begitu pula dengan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kala itu merupakan buah tekanan politik agar desentralisasi lebih diperluas lagi cakupannya (Ahmad & Mansoor, 2002). Undang-Undang tersebut mengatur bahwa perencanaan pembangunan daerah menjadi urusan daerah sepenuhnya. Berikutnya, pada UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah ketentuan mengenai perencanaan pembangunan daerah diselaraskan dengan UU SPPN dengan mengatur tentang rencana pembangunan jangka panjang dan menengah di daerah.

IV. DEVIASI PERENCANAAN-PENGANGGARAN DAN LAHIRNYA PP NO. 17/2017

Praktik perencanaan dan penganggaran di Indonesia didasarkan pada dua Undang-Undang yang berbeda. Perencanaan pembangunan dilakukan berdasarkan UU SPPN, sedangkan Penganggaran dilakukan berdasarkan UU KN. Berdasarkan UU SPPN, visi dan misi Presiden terpilih akan menjadi substansi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang disusun dengan tetap berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJMN dijabarkan tiap tahunnya menjadi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang dijadikan dasar penyusunan RAPBN. Sebagai satu kesatuan aliran proses, idealnya hanya ada satu undang-undang yang menjadi dasar hukum.

Keterpisahan ini pada akhirnya nanti akan memunculkan persoalan-persoalan krusial, seperti program pembangunan yang tidak dialokasikan pendanaannya sehingga dapat membuat upaya pencapaian sasaran pembangunan secara keseluruhan menjadi terhambat. Seakan-akan UU SPPN adalah 'milik' Kementerian PPN/Bappenas dan UU KN adalah 'milik' Kementerian Keuangan sehingga terkesan Bappenas hanya mengurus perencanaan sementara penganggaran mutlak sepenuhnya di tangan Kementerian keuangan. Praktik dan anggapan ini tidak sehat karena pada prinsipnya undang-undang adalah produk hukum seluruh Bangsa Indonesia dan yang menjadi fokus adalah kepentingan umum, bukan kepentingan instansi atau pribadi. Di samping itu, berdasarkan dokumen Strategi Nasional Pencegahan Korupsi (Stranas PK) yang diatur dengan Perpres No. 54/2018, belum terintegrasinya proses perencanaan dan penganggaran adalah salah celah yang mungkin dapat terjadi korupsi.

Pada Februari 2016, Presiden Joko Widodo memberi arahan kepada seluruh menteri Kabinet Kerja untuk meninggalkan paradigma *money follows function* (pendanaan mengikuti fungsi) dan menggunakan paradigma *money follows program* (pendanaan mengikuti program prioritas). Menurut Presiden, *money follows program* adalah pendekatan anggaran yang lebih berfokus pada

program atau kegiatan yang terkait langsung dengan prioritas nasional serta memberikan dampak langsung bagi masyarakat dan tidak dibagi berdasarkan tugas dan fungsi (Wasono & Maulana, 2018). Arahan Presiden ini adalah langkah awal yang baik untuk mencairkan keterpisahan perencanaan dan penganggaran.

Pada akhir Januari 2017, Presiden Jokowi memberikan arahan agar ada regulasi yang mengatur penyatuan proses perencanaan dan penganggaran dalam bentuk peraturan pemerintah. Alhasil kemudian PP No. 17/2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional disahkan oleh Presiden. Disahkannya PP ini diharapkan dapat mengatasi sejumlah persoalan yang selama ini melekat pada perencanaan dan penganggaran. Walaupun pada praktiknya, berdasarkan Evaluasi Pelaksanaan PP No. 17/2017 yang pernah dilakukan Bappenas, proses yang tidak sinkron masih terjadi.

Sebagai tindak lanjut nyata PP No. 17/2017, pemanfaatan teknologi informasi harus dikedepankan agar sistem dapat berjalan lebih rapi. Pada tahun 2017, Bappenas dengan bekerja sama dengan Kementerian Keuangan, Kementerian PAN & RB, dan Kementerian Dalam Negeri, meluncurkan aplikasi KRISNA (Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran) yang dapat diakses melalui <https://krisna.systems/renjaki/2022/home-jumper>. Pada awalnya, KRISNA hanya menjadi platform bagi Kementerian/Lembaga untuk merevisi dan memutakhirkan perencanaan yang mendukung Prioritas Nasional. Pada tahun berikutnya KRISNA disempurnakan dengan menambahkan sub-sistem RKP dan Dana Alokasi Khusus (DAK) untuk infrastruktur.

Kementerian Keuangan pun meluncurkan Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi (SAKTI), aplikasi yang digunakan bagi satuan kerja dalam mendukung implementasi Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (SPAN). Persoalan yang muncul dari kedua aplikasi adalah interoperabilitas antar aplikasi. Hal ini penting agar data yang ada pada keduanya sinkron, dan dalam hal ada perubahan penganggaran karena adanya kedaruratan tertentu, sejauh mana dapat secara otomatis tersampaikan sehingga perubahan pada Rencana Kerja (Renja) Kementerian /Lembaga di KRISNA dapat segera dilakukan. Ada sedikit angin segar sebetulnya, yakni pada bulan Juli 2021, Menteri PPN/Kepala Bappenas dan Menteri Keuangan menandatangani Kesepahaman Bersama (MoU) untuk integrasi sistem Renja K/L, pertukaran data dan akses data perencanaan, penganggaran, pemantauan dan evaluasi.

Ada isu hukum yang juga berpotensi menghambat Perencanaan Pembangunan Nasional. Pasal 8 UU KN mengatur bahwa dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas salah satunya **menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro**. Sementara itu, pasal 14 Ayat (1) UU SPPN mengatur bahwa "Menteri menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional,

kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta **kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal**. Ada wewenang yang sama atau setidaknya mirip dan diatur oleh dua legislasi yang berbeda, yaitu UU SPPN dan UU KN, dan dilaksanakan oleh dua kementerian berbeda. Hal ini tentu dapat memunculkan perselisihan di antara Bappenas dan Kementerian Keuangan mengenai siapa yang berwenang membuat Kerangka Ekonomi Makro.

V. KEWENANGAN EVALUASI RANCANGAN RENCANA PEMBANGUNAN DAERAH

UU No. 23 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) mengatur banyak hal tentang perencanaan pembangunan di daerah. Pasal 267 ayat (1) jo. Pasal 268 ayat (1) jo. Pasal 269 ayat (1) mengatur bahwa:

Pasal 267 ayat (1)

Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama **disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi**.

Pasal 268 ayat (1)

Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan untuk **menguji kesesuaian dengan RPJPN** dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 269 ayat (1)

Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJMD yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 ayat (1) dilaksanakan **untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD Provinsi dan RPJMN**, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Menteri yang dimaksud di atas adalah Menteri Dalam Negeri. Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD atau RPJMD yang disetujui bersama gubernur dan DPRD provinsi wajib dievaluasi oleh gubernur terlebih dahulu. Dalam konteks RPJPD, salah satu yang menjadi tolak ukur pengujian adalah RPJPN, sementara dalam konteks RPJMD, salah satu yang menjadi tolak ukur pengujian adalah RPJMN.

Ketentuan ini sama sekali tidak melibatkan lembaga perencanaan yang menyusun RPJPN dan RPJMN, yaitu Kementerian PPN/Bappenas, untuk melakukan evaluasi. Sudah barang tentu, yang memahami RPJPN dan RPJMN

adalah Kementerian PPN/Bappenas selaku pihak yang menyusun dokumen tersebut. Kementerian PPN/Bappenas juga berkepentingan dalam evaluasi ini untuk menyelaraskan rencana pembangunan di daerah dengan Prioritas Nasional.

VI. DOKUMEN PERENCANAAN SEKTORAL

Selain dokumen perencanaan yang berada di bawah sistem perencanaan pembangunan nasional, ternyata ada sejumlah dokumen perencanaan sektoral yang ditetapkan dengan peraturan menteri tertentu atau ditetapkan dengan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang pelaksanaannya adalah menteri tertentu. Judul-judul dokumen tersebut sangat familiar, seperti Rencana Umum, Rencana Induk, Roadmap atau Peta Jalan, dan seterusnya.

Persoalannya adalah jika ada perencanaan yang targetnya berbeda, ada di dalam RPJMN, dan yang lain ada di dalam dokumen perencanaan sektoral, dokumen perencanaan mana yang akan diacu? Contoh pertama, pada Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) Tahun 2015-2035 (PP No. 14/2015), ditetapkan bahwa jumlah kawasan industri yang akan dibangun pada tahun 2020-2024 sebanyak 6 unit. Sementara itu, berbeda dengan RPJMN 2020-2024, target jumlah kawasan industri yang dikembangkan pada tahun 2024 sebanyak 18 unit.

Contoh lain adalah perbedaan target antara RPJMN 2020-2024 dan Roadmap Reformasi Birokrasi (Roadmap RB) yang diatur oleh Permen PAN & RB No. 25 Tahun 2020. Di dalam RPJMN, target tahun 2024 untuk persentase Instansi Pemerintah yang mendapatkan Opini WTP, untuk Kementerian/Lembaga sejumlah 95%, untuk Provinsi sebesar 95%, dan untuk Kabupaten sebesar 85%, dan Kota sebesar 95. Sementara itu, di dalam Roadmap RB baik Kementerian/Lembaga, Provinsi, dan Kabupaten/Kota ditargetkan 100% pada tahun 2004.

VII. PENUTUP

Urgensi Penyelarasan Peraturan Perundang-undangan dan Penguatan Kelembagaan Perencanaan Pembangunan Nasional

Pandemi COVID-19 seharusnya menjadi pengingat bagi Pemerintah agar lebih terintegrasi dan selaras dalam bertindak. Karena hanya dengan integrasi dan keselarasan tindakan itu, Pemerintah dapat secara lincah dan adaptif menghadapi hal-hal *Volatile, Uncertain, Complex, dan Ambiguous* (VUCA) ke depannya. Namun sayang, ada sejumlah hambatan hukum dan kelembagaan yang sudah berlangsung lama dan dapat berpotensi mengurangi integrasi dan keselarasan bertindak Pemerintah. Jangankan merespons kondisi VUCA seperti Pandemi COVID-19, kurangnya integrasi dan keselarasan tindakan dapat membuat sasaran pembangunan yang sifatnya reguler pun bisa jadi sulit dicapai.

Oleh karena itu, dalam konteks tulisan ini, integrasi pengaturan perencanaan dan penganggaran menjadi sangat *urgent* untuk segera diwujudkan. Hampir semua negara yang dahulu termasuk kategori negara berkembang dan kini mengalami kemajuan, menggabungkan sistem perencanaan dan penganggaran. Walaupun tetap saja kita harus tetap secara berkali-kali menyusun metode atau langkah penyelesaian yang sesuai dengan karakteristik sosial-ekonomi-politik Indonesia (lihat Allen, 2011).

Yang hilang Pasca-Reformasi adalah orkestrasi pembangunan nasional yang harmonis dan selaras. Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah ada kelembagaan pembangunan nasional yang kuat, di mana perencanaan, penganggaran dan hubungan perencanaan pusat-daerah di dalamnya sebagai menjadi satu jalinan yang harmonis dan selaras. Bahkan dahulu acapkali urusan perencanaan pembangunan menjadi urusan yang berada di bawah kendali langsung Perdana Menteri (seperti pada era Demokrasi Liberal) atau Presiden. Yang harus dipahami, penguatan kelembagaan perencanaan pembangunan nasional lantas bukan berarti penguatan wewenang Kementerian X atau Kementerian Y. Penguatan kelembagaan perencanaan pembangunan nasional berarti penguatan orkestrasi pembangunan nasional demi pencapaian Tujuan Bernegara.

Daftar Pustaka

- Allen, Richard. 2011. *Planning and Budgeting in Developing Countries – “Shrinking the P”*. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/01/planning-and-budgeting-in-developing-countries-shrinking-the-p.html>
- Blondal, Jon R, Ian Hawkesworth, dan Hyun-Deok Choi. 2009. Budgeting in Indonesia. *OCED Journal of Budgeting Vol.* 2009/2
- Fakih, Farabi. 2020. *Authoritarian Modernization in Indonesia's Early Independence Period: The Foundation of the New Order State (1950-1965)*. Leiden: Brill
- Forrester, G (ed.). 1999. *Post-Soeharto Indonesia: Renewal or Chaos? Indonesia Assessment 1998*. Bathurst, NSW: Crawford House Publishing
- Frankel, Jeffrey A. 1998. *the Asian model, the Miracle, the Crisis, and the Fund*. Washington DC: US International Trade Commission.
- Guy J Paulker, Guy J. 1973. *The Indonesian Economic and Political Miracle*. The Rand Paper Series. Santa Monica, CA: The Rand Corporation
- Indonesia. 2003. *Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, <https://www.imf.org/external/np/loi/2003/idn/01/>
- Mustopadijaja, AR, dkk. (ed.) 2012. *Bappenas dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025*. Jakarta: LP3ES

- Noble, Gregory W, John Ravenhill. 2000. *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wasono, Agung, Muhammad Maulana. 2018. *Tinjauan Kritis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di Indonesia*. Working Paper 27. Jakarta: KSI, Bappenas, Pemerintah Australia

KOMPLEKSITAS PENEGAKAN HAK ATAS KEKAYAAN INTELEKTUAL DALAM *FAN PARTICIPATORY CULTURE*

Angga Priancha

A. Pendahuluan

Kemunculan *Fan Participatory Culture* (*Fan Culture*) telah menunjukkan evolusi perilaku penonton dari sekedar konsumen untuk juga ikut berperan sebagai produser.¹ Sekarang fans (penggemar suatu *franchise* Hak atas Kekayaan Intelektual/HKI) menuntut tidak hanya menjadi sekedar pembaca saja, namun juga ingin aktif berpartisipasi didalam perkembangan karakter atau dunia fiksi dari buku atau film favoritnya.² Difasilitasi oleh internet, para penggemar (*fan*) dapat dengan mudah berkreasi dengan menciptakan ulang ataupun memodifikasi material *franchise* Hak Kekayaan Intelektual favorit mereka, kemudian menyebarkannya secara luas dengan biaya yang minim.³ Contoh dari karya yang dibuat fans atau fan-created-works (*fan-works*) ini adalah “*fan-fiction, mash-up, fanvids, parody, merchandise, and fan-made virtual world.*”⁴

Permasalahannya adalah, banyak dari fan-works ini dibuat dari penggunaan material ciptaan dari *franchise* terkenal yang kepemilikan hak kekayaan intelektualnya (HKI) telah dilindungi secara hukum.⁵ *Fan-works* biasanya dibuat atas landasan karakter, dunia fiksi atau merek dari *franchise* yang sudah besar di industrinya.⁶ Para raksasa industry ini biasanya sudah memiliki pengertian akan kepemilikan HKI yang jelas dan memiliki fasilitas yang lengkap untuk melakukan penuntutan atas pelanggaran HKI.⁷

Mengetahui hak yang mereka miliki, para *franchise* pemegang hak ini tentu ingin mengendalikan HKI-nya agar memberikan keuntungan bagi diri

¹ Emma Keltie, *The Culture Industry and Participatory Audiences* (1st ed. 2017.. edn, Cham : Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan 2017) p. 59

² Aaron Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* (Burlington, VT : Ashgate 2011) p. 5;

³ Khanuengnit Khaosaeng, 'The Conflicts Between Copyright and The Norms of Online Re-Creation: An Empirical Analysis' (2019) Vol. 2, No. 1 Asian Journal of Legal Studies p. 111

⁴ Ibid p. 111; M. de Zwart, 'Someone is angry on the internet': *Copyright, creativity and control in the context of fan fiction* (2017) p. 136 - 139

⁵ de Zwart, 'Someone is angry on the internet': *Copyright, creativity and control in the context of fan fiction* p. 132

⁶ M. Sunder, 'Intellectual property in experience' (2018) 117 Michigan Law Review 197 p. 200-201

⁷ Marianne Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* (Cambridge : Cambridge University Press 2019) p. 1; Kenneth L. Port, 'Trademark Extortion Revisited: A Response to Vogel and Schachter' (*ssrn.com*, 15 October 2013) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2340560> accessed 2 April 2020 p. 3-4

mereka.⁸ Dalam hal ini, menuntut para fans mereka yang menggunakan HKI mereka tanpa izin untuk membuat fan-works.⁹ Jika dilihat secara gamblang, mungkin tindakan penuntutan terhadap orang yang menggunakan HKI tanpa izin merupakan hal yang logis untuk mempertahankan HKI yang dimiliki. Akan tetapi hal yang menarik dari *fan-participatory-culture* adalah ketika sang franchise HKI menuntut fans, secara tidak langsung mereka adalah menuntut konsumen mereka sendiri.

Jika ditelaah lebih lanjut, menuntut fans berarti berhadapan dengan pihak yang secara sesungguhnya memberikan mereka uang dan keuntungan. Dalam kegiatan bisnis, hubungan baik dengan konsumen merupakan hal dibangun dan dijaga. Ini dikarenakan konsumen adalah sumber pemasukan dari si pelaku usaha. Dalam hal fan-culture, keadaan dimana Franchise HKI menuntut konsumennya (fans) secara hukum tentu akan menimbulkan komplikasi negatif dalam keberlangsungan usaha dan juga industrinya.¹⁰

Artikel ini akan membahas mengenai “Mengapa melakukan penegakan hukum pada fans penggiat *fan-culture* akan menjadi problematik?” dan “Isu Kompleksitas apa yang mungkin terjadi dalam melakukan upaya hukum dalam setting *fan-culture*?” Selain itu, artikel ini juga akan membahas mengenai bagaimana skema bisnis *open innovation* dapat menjadi opsi untuk menjawab problematika diatas.

B. Kekhawatiran Pemilik HKI

Ada banyak alasan mengapa franchise sebagai pemilik HKI menuntut fans dan mempertahankan haknya. Schwabach mengkategorikannya menjadi tiga kategori: 1. Keberatan jika HKI-nya digunakan; 2. Mengganggu Penjualan Produk HKI yang telah atau akan dijual; dan 3. *Fan-works* menggunakan terlalu banyak substansi karya yang mereka miliki.¹¹

C. Keberatan Jika HKI-nya Digunakan

Pemilik HKI umumnya tidak suka jika materi HKI yang dimiliki *franchisennya* digunakan dengan cara-cara yang mungkin merusak reputasi dari *franchisennya*.¹² Sebagai contoh, franchise yang memiliki citra “ramah kepada

⁸ Madhavi Sunder, 'When Fandom Clashes with IP Law' (*Harvard Business Review* (*hbr.org*), July 23, 2019) <<https://hbr.org/2019/07/when-fandom-clashes-with-ip-law>> accessed 10 March 2020; See in general: Sunder, 'Intellectual property in experience'; Rebecca Tushnet, 'Legal fictions: copyright, fan fiction, and a new common law.(Using Law and Identity to Script Cultural Production)' (1997) 17 *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Journal* 651 p. 674

⁹ Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 1 & 94

¹⁰ Sunder, 'Intellectual property in experience' p. 200

¹¹ Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 93

¹² Sarah Alice Oakley, "'Please don't sue!': Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities' (Master of Arts (Media), University of Adelaide 2011) p. 10; Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p.

anak” seperti “Pokemon” akan mendapatkan masalah jika ada fans yang membuat cerita erotis ataupun komik porno dari karakter-karakter yang mereka miliki.¹³ Tidak hanya itu, masalah juga akan muncul ketika seorang anak kecil mencari kata “Pokemon” di dalam mesin pencari seperti *google* dengan harapan melihat monster-monster lucu, akan tetapi malah menemukan *fan-works* karya pornografi dari *franchise* pokemon.

D. Mengganggu Penjualan Produk HKI yang Telah atau Akan Dijual

Permasalahan lain juga muncul ketika *fan-works* berkonflik dengan produk yang akan diluncurkan pemegang HKI di masa depan dan juga produk yang sedang dipasarkan.¹⁴ Sebagai contoh dari ini adalah kegiatan para fans Harry Potter *mem-publish* “*Harry Potter Encyclopedia*” yang akhirnya harus dibatalkan karena J.K. Rowling (Penulis Harry Potter) berencana untuk menerbitkan “*Official Harry Potter Encyclopedia*” yang dia tulis sendiri.¹⁵

Untuk contoh peristiwa dimana *fan-works* dapat mengganggu keberadaan barang yang sedang dijual di pasar, kita bisa melihat mengenai hal yang terjadi pada *franchise* animasi Jepang yang terkenal yaitu “*Doraemon*.”¹⁶ Dalam kasus *Doraemon*, pemilik HKI merasa terganggu ketika salah satu fans nya membuat sebuah komik mengenai alternatif akhir dari cerita *Doraemon*, akan tetapi karya *fan-works* komik itu sangat memiliki kemiripan yang sangat tinggi dengan gaya ataupun goresan ilustrasi *Doraemon* pada komik aslinya.¹⁷ Kemiripan tersebut kemudian menimbulkan kebingungan pada fans lainnya mengenai ending *Doraemon* akan mana yang *official* atau “*canon*”¹⁸ bersumber dari pencipta aslinya.¹⁹ Sehingga membuat pemilik HKI aslinya

9; Krissi J. Geary-Boehm, 'Cyber chaos: the clash between band fansites and intellectual property holders' (2005) 30 Southern Illinois University Law Journal 121 p. 87

¹³ S. Mehra, 'Copyright and comics in Japan: Does law explain why all the cartoons my kid watches are Japanese imports?' (2002) 55 Rutgers Law Review 155 p. 180-181 & 199; Tanxiang He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' (2014) 62 American Journal of Comparative Law 1009 p. 1014

¹⁴ Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 93; de Zwart, 'Someone is angry on the internet': *Copyright, creativity and control in the context of fan fiction* p. 142-144

¹⁵ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p. 47;

¹⁶ John Ingulsrud & Kate Allen, *Reading Japan Cool: Patterns of Manga Literacy and Discourse* (Lexington Books 2009) p. 49; He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' p. 1014

¹⁷ He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' p. 1014

¹⁸ Untuk konsep “canonicity”, Lihat: William Proctor, *Canonicity* (1 edn, Routledge 2017) p. 236 – 244

¹⁹ Allen, *Reading Japan Cool: Patterns of Manga Literacy and Discourse* p. 49; He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' p. 1014; Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p. 36-40

tidak menyukai efek kebingungan pada *fans* dikarenakan keberadaan *fan-works* tersebut.

E. *Fan-works* Menggunakan Terlalu Banyak Material dari HKI yang telah Dilindungi

Sebuah *Fan-works* dapat menjadi problematik ketika karya derivatif buatan *fans* tersebut terlalu banyak menggunakan atau menggandakan ciptaan aslinya yang dilindungi.²⁰ Dalam hal ini kasus, *Harry Potter Encyclopedia* yang telah disebut sebelumnya dapat menjadi contoh yang baik untuk menjelaskan mengenai hal ini.²¹ Ketika kasus ini terjadi di Amerika Serikat, salah satu alasan hakim menilai *encyclopedia Harry Potter* buatan fans adalah sebuah pelanggaran hak cipta adalah karena ensiklopedia tersebut terlalu banyak mengutip novel Harry Potter, yaitu ciptaan aslinya.²² Pada akhirnya, *encyclopedia Harry Potter* yang merupakan *fan-works* diizinkan untuk dicetak sebagai buku dengan banyak revisi, terutama untuk menghilangkan banyak porsi dari karya cipta originalnya.²³

Pendekatan serupa ini mungkin pernah dilakukan di pengadilan Britania Raya pada kasus *Hubbard v Vosper*. Dalam kasus ini, hakim berusaha menjawab pertanyaan mengenai apakah karya cipta yang dihasilkan dari mengkopi ciptaan lain dengan proporsi yang signifikan dapat dianggap sebagai sebuah karya cipta yang baru atau tidak.²⁴

F. Apakah Penuntutan Pelanggaran HKI adalah Solusi Tepat?

Penegakan HKI dengan menuntut para pelanggar mungkin terlihat sebagai jalan keluar yang mudah untuk menjawab isu-isu diatas. Menggunakan hak eksklusif mereka yang dilindungi oleh HKI, pemilik hak dapat dengan mudah menghentikan penggunaan HKI mereka tanpa izin. Mereka hanya perlu mengirimkan surat somasi kepada pelanggar HKI-nya. Dengan kemampuan finansialnya yang mumpuni untuk mendukung proses hukum, para raksasa industri konten ini tentu dapat menyewa penasihat hukum terbaik sehingga memiliki kesempatan menang yang besar.²⁵ Tidak hanya itu, dengan

²⁰ Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 93

²¹ Oakley, "Please don't sue!": Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities p. 61 – 78; Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p. 47; Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 128

²² Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 128

²³ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p. 47; Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 130

²⁴ *Hubbard and Another v Vosper and Another* [1972] 2 QB 84

²⁵ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* (n 3) p. 1; Port, "Trademark Extortion Revisited: A Response to Vogel and Schachter" (n 54) p. 3-4

pengalamannya dan koneksinya berkecimpung di dunia industry kreatif, mereka juga dapat merumuskan berbagai macam opsi ganti rugi perdata yang tidak hanya finansial, namun juga secara non-finansial.²⁶

Melihat kemungkinan menang dalam melakukan penuntutan, mungkin penuntutan terlihat sebagai hal yang wajar untuk dilakukan. Akan tetapi, sesungguhnya ada resiko penting yang harus dipikirkan oleh pemilik HKI dalam melakukan penuntutan dalam *fan-culture*. Dilihat dengan kritis, dalam *fan-culture*, para fans yang membuat *fan-works* sesungguhnya pihak yang mencintai *franchise* tersebut hingga sampai tergerak untuk ikut membuat sesuatu setelah terilhami darinya. Hal ini berarti ketika pemilik hak melangsungkan tuntutan hukum kepada mereka, sesungguhnya mereka sedang melawan konsumennya sendiri, konsumen yang sangat menggemari mereka.

Situasi ketika pemilik hak melakukan penuntutan hukum terhadap *fans* ini akan menimbulkan komplikasi dari hubungan sensitif antara *Franchise* (pemilik hak) dengan *fans* (sang konsumen). Suatu hal yang mereka harus pikirkan terlebih dahulu sebelum melakukan tuntutan dengan pertimbangan yang murni legalistic dan focus pada perlindungan HKI. Hal ini dikarenakan jika tidak ditangani secara baik, maka dapat menimbulkan komplikasi yang berakibat kepada kerugian.

G. Komplikasi Melakukan Penegakan HKI kepada Fans

a. Melawan Konsumen Sendiri

Memang *fan-culture* sangat berpotensi besar akan pelanggaran HKI dan menghentikannya adalah sesuatu yang logis. Akan tetapi, harus disadari bahwa yang melakukan hal tersebut adalah *fans* nya sendiri, yang berarti juga konsumen dari produknya.²⁷ Bahkan, fans yang membuat dan menyebarkan *fan-works* biasanya adalah *fans* besar (sangat mencintai *franchisena*), dan bahkan untuk beberapa produk HKI, mereka adalah satu-satunya pasar untuk produk tersebut.²⁸ Yang berarti melakukan penuntutan *kepada fans* dapat menghilangkan pelanggan yang prospektif di masa depan dan juga mengurangi prospek keuntungan dimasa depan.²⁹

²⁶ See in general: Kitab Undang-undang Hukum Perdata; Undang-undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta; Undang-undang No. 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis; Untuk di Eropa, see in general: European Union Intellectual Property Enforcement Directive for possible financial and non-financial remedies; Copyrights, Designs and Patents Act 1988 s. 97A; see in general: *Samsung Electronics (UK) Limited v Apple Inc* [2012] EWCA Civ 1339 for publicity of judgement; Abbe E. L. Brown, *Contemporary intellectual property : law and policy* (Fifth edition / Abbe Brown, Smita Kheria, Jane Cornwell, Marta Ilijadica.. edn, Oxford, United Kingdom : Oxford University Press 2019) p. 830 -851

²⁷ Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 1

²⁸ Ibid p. 119

²⁹ Geary-Boehm, 'Cyber chaos: the clash between band fansites and intellectual property holders' p. 88; Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 1

Keberadaan *fans* sesungguhnya mengartikan adanya market yang siap mengonsumsi barang yang diproduksi dan menjadi sebuah sumber daya yang berharga untuk riset pasar.³⁰ *Fans* juga memberikan *Franchise* HKI iklan gratis secara *Peer-to-peer* yang lebih efektif daripada membiayai kampanye periklanan.³¹

Sebagai contoh, setelah membuat *fan-works*, *fans* dalam *participatory culture* biasanya menyebarkan karyanya di sosial medianya. Hal ini biasanya dilakukan dengan harapan untuk membuat orang mengetahui hal apa yang ia sukai atau dengan tujuan untuk terkoneksi dengan para *fans* lain. Yang berarti sebuah promosi tanpa biaya yang dilakukan oleh *fans* nya sendiri. Keuntungan-keuntungan seperti inilah yang mungkin menjadi hilang ketika pemilik HKI melakukan upaya hukum kepada *fans* nya sendiri.

Hal lain yang mungkin harus dipertimbangkan adalah, secara demografis, para *fans* ini biasanya adalah anak-anak sampai paruh baya yang memiliki kemampuan ekonomi yang jauh lebih kecil daripada raksasa industry pemilik *franchise* HKI.³² Ini berarti bahwa melakukan penuntutan kepada mereka dengan permintaan ganti rugi ekonomi bukanlah hal yang baik. Ini dikarenakan mereka mungkin tidak memiliki jumlah uang yang diharapkan untuk mengganti kerugian yang diminta. Bahkan, penuntutan yang dilakukan dapat menjadi publikasi yang buruk untuk konsumen sehingga hasilnya menjadi kontra-produktif.³³

b. Melakukan Penuntutan dapat Menjadi Kontra-produktif

Penuntutan dapat membuat fans dan konsumen menjadi antipati terhadap *franchise* HKI tersebut. Dengan semangat persatuan mereka sebagai *fans*, komunitas *fans* mungkin akan bersatu untuk memboikot *franchise* HKI sebagai bentuk perlawanan. Sebagai contoh, Warner Brothers mengalami kerugian ekonomi yang cukup signifikan karena boikot dari *fans*.³⁴ Pada akhirnya, Warner Brothers membuat sebuah

³⁰ Geary-Boehm, 'Cyber chaos: the clash between band fansites and intellectual property holders' p. 87

³¹ Keltie, *The Culture Industry and Participatory Audiences* p. 139 & 145; Nathaniel T. Noda, 'When Holding on Means Letting Go: Why Fair Use should Extend to Fan-Based Activities' (2008) Vol. 5 Univ of Denver Sports & Entertainment Law Journal, p. 16; Mehra, 'Copyright and comics in Japan: Does law explain why all the cartoons my kid watches are Japanese imports?' p. 184 & 197; Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p. 3, 31, 48 & 88

³² Oakley, "'Please don't sue!': Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities p. 9; Schwabach, *Fan fiction and copyright : outsider works and intellectual property protection* p. 118

³³ Oakley, "'Please don't sue!': Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities p. 30

³⁴ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p.47-48

kebijakan yang lebih bersahabat kepada fans.³⁵ Langkah dari Warner Brother terlihat seakan mereka berkesimpulan bahwa “menggigit tangan yang memberikan dirinya makan” bukanlah sikap yang baik untuk menjalankan bisnis.

H. *Fan Management*³⁶ Sebagai Sebuah Jalan Keluar

Harus kita mengerti bahwa *fans* bukanlah pembajak. Motivasi dari fans untuk membuat *fan-works* biasanya tidak dengan niatan untuk melukai kepentingan dari pemilik HKI.³⁷ Motivasi fans bersumber dari kecintaan dan fanatisme mereka mengagumi *franchise* HKI yang mereka gemari.³⁸ *Fans* sangat menghormati pencipta dan juga pemilik HKI yang mereka anggap memegang predikat “*Canon*” atau “*official/resmi*.”³⁹ *Fans* mendukung pemilik hak cipta agar mereka bisa terus membuat konten bagi mereka, dan mereka selalu meninggikan derajat konten yang “*official*” atau “*resmi*” dibandingkan produk yang tidak resmi.⁴⁰

Posisi hirarkis *fans* yang meninggikan pemilik hak inilah yang seharusnya dikelola oleh pemilik HKI agar perilaku *fans* tidak merugikan mereka.⁴¹ Caranya bisa melalui diskusi kepada fans untuk menentukan pedoman dalam membuat *fan-works*.⁴² Sebagai contoh, menciptakan pernyataan resmi bahwa mereka tidak menghendaki *fan-works* yang memuat konten dewasa ataupun konten yang digunakan untuk keperluan komersial. Dengan menggunakan posisi social mereka yang lebih tinggi sebagai “Produsen produk resmi” atau “pencipta” dimata *fans*, ini akan membuat omongan mereka didengar dan lebih mudah diikuti oleh para *fans*.⁴³

³⁵ Ibid p.47-48

³⁶ Mark Wolf, *The First Step into a Smaller World': The Transmedia Economy of Star Wars* (Routledge 2017) p.237; D. Lindsay, *Franchises, imaginary worlds, authorship and fandom* (2014) p. 74

³⁷ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p .31-32

³⁸ Sunder, 'When Fandom Clashes with IP Law' ; Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p .31-32; He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' p. 1013

³⁹ Tushnet, 'Legal fictions: copyright, fan fiction, and a new common law.(Using Law and Identity to Script Cultural Production)' p. 676; Oakley, “‘Please don’t sue!’: Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities p. 78; de Zwart, *Someone is angry on the internet': Copyright, creativity and control in the context of fan fiction* p. 137

⁴⁰ Wolf, *The First Step into a Smaller World': The Transmedia Economy of Star Wars* p. 222 & 237; Oakley, “‘Please don’t sue!’: Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities p. 78;

⁴¹ Martens, *The forever fandom of Harry Potter : balancing fan agency and corporate control* p.18-20 & 94; William Proctor, “Canonicity” in Mark J. P. Wolf, *The Routledge Companion to Imaginary Worlds* (1 edn, Routledge 2017) p. 243

⁴² Wolf, *The First Step into a Smaller World': The Transmedia Economy of Star Wars* p. 237

⁴³ Lindsay, *Franchises, imaginary worlds, authorship and fandom* p. 74;

I. Mengambil Keuntungan dari Fan-Culture Melalui “Open Innovation”

Kondisi dimana franchise HKI didengarkan oleh fans dapat menjadi titik awal untuk mengajak fans berkolaborasi dalam skema “Open Innovation.” Open Innovation adalah sebuah skema bisnis untuk berinovasi yang mempromosikan kolaborasi dengan pihak dari luar organisasi, dalam konteks fan-culture ini adalah berkolaborasi dengan Fans.⁴⁴ Open innovation dikenal memiliki potensi untuk memperluas ruang untuk menciptakan nilai (value creation) yang keuntungannya dapat dipanen dikemudian hari.⁴⁵ Hal ini dikarenakan Open Innovation membuka lebih banyak jalan untuk menciptakan nilai melalui rekan baru, baik dengan model saling melengkapi secara keahlian maupun dengan kerja-sama secara berkelanjutan.⁴⁶

Pada awalnya, skema open innovation tidak dianggap menguntungkan dan bahkan dapat menghasilkan kerugian.⁴⁷ Ini dikarenakan perusahaan umumnya takut terjadi kebocoran informasi yang mungkin menurunkan kapabilitas persaingan mereka di pasar.⁴⁸ Apalagi dalam konteks HKI Open Innovation umumnya memperbolehkan orang lain menggunakan Hak Eksklusifnya yang telah dilindungi oleh Hukum. Akan tetapi, beberapa peristiwa di industri kreatif telah menunjukkan bahwa pendekatan open innovation pada fan-culture dapat memberikan dampak keuntungan yang positif.⁴⁹

a. Aspek Marketing

Salah satu dampak positif yang bisa dilihat dari fan-culture kepada industri kreatif adalah pada aspek pemasaran. Contohnya adalah viralnya budaya populer korea (Korean-wave) yang salah satunya dibantu karena keaktifan para fans-nya. Awalnya, budaya pop korea merupakan sebuah

⁴⁴ Ennomotive.com, 'Open Innovation' ([ennomotive.com](http://www.ennomotive.com), 14 October 2019) <<https://www.ennomotive.com/open-innovation>> accessed 10 October 2021

⁴⁵ Linus Dahlander & Martin Wallin, 'Why Now Is the Time for “Open Innovation”' (*Harvard Business Review*, 5 June 2020) <<https://hbr.org/2020/06/why-now-is-the-time-for-open-innovation>> accessed 10 October 2021

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Pola Criscuolo and Ammon Salter Oliver Alexy, 'Does IP Strategy Have to Cripple Open Innovation' (*MIT Sloan Management Review*, 9 October 2009) <<https://sloanreview.mit.edu/article/does-ip-strategy-have-to-cripple-open-innovation/>> accessed 10 October 2021; Wallin, 'Why Now Is the Time for “Open Innovation”'

⁴⁸ Wallin, 'Why Now Is the Time for “Open Innovation”'

⁴⁹ Rebecca Tushnet, 'Economies of desire: fair use and marketplace assumptions.(Boundaries of Intellectual Property Symposium)' (2009) 51 William and Mary Law Review 513 P. 542; Huatong Sun, 'Extended Abstract: Fans as Creative Mass for User Localization and Open Innovation' (2016 IEEE International Professional Communication Conference (IPCC)) P. 1

pangsa pasar marginal, namun sekarang berubah menjadi trend mengglobal.⁵⁰ Salah satu aspek pendukung dari meledaknya Korean *popular culture* ini adalah dengan adanya keaktifan fans dalam mensirkulasikan produk budaya pop korea dan melokalisasinya agar bisa lebih mudah diterima didaerahnya masing-masing.⁵¹

Sebagai contoh kongkrit, fans secara aktif membuat *fan-works*, berupa *fan-sub*s, yaitu penerjemahan video drama series atau lagu-lagu Korea ke bahasanya agar dapat lebih mudah dimengerti oleh komunitas lokal.⁵² Hal ini secara tidak langsung membuka peluang bagi pasar-pasar baru yang bahkan belum disadari oleh pemilik HKI dari produk *Korean pop-culture*, yang bahkan didapatkan secara gratis. Suatu pola yang juga terjadi ketika *Japanese Pop-Culture* mendunia sebelum terjadinya *Korean wave*.⁵³

Dalam hal ini, para pemegang hak dari sebuah *franchise* HKI dapat berdialog dengan para fans agar kreativitas dan produktivitasnya lebih terarah kepada kebaikan Bersama. Dengan memberikan pedoman yang jelas dalam berinteraksi dengan HKI-nya di *fan-culture*, para pemilik *franchise* HKI dapat daya produktif eksternal yang dapat digunakan untuk menambah *value* dari *franchise*-nya. Dalam hal ini adalah mengarahkan keaktifan fans untuk mencapai *win-win solution* untuk nilai yang lebih besar. Keadaan dimana fan bisa tetap berkarya dan berekspres dengan membuat *fan-works* dan pemilik HKI tidak mendapatkan kerugian dari keaktifan para fans, bahkan mendapatkan keuntungan iklan gratis dari keaktifan mereka.

b. Aspek Regenerasi Talent

Keuntungan lain yang bisa didapatkan dari *franchise* HKI ketika mengelola *fans*-nya dengan baik adalah adanya sarana inkubasi regenerasi talenta untuk diproduksi Kembali dimasa depan.⁵⁴ Komunitas *fan-culture* yang

⁵⁰ Sun, 'Extended Abstract: Fans as Creative Mass for User Localization and Open Innovation' P. 1

⁵¹ Ibid P. 1

⁵² Ibid P. 1

⁵³ Danielle Rich, *Global fandom: The circulation of Japanese popular culture in the U.S* (ProQuest Dissertations Publishing 2011) P. 163; Nathaniel T. Noda, 'When Holding on Means Letting Go: Why Fair Use should Extend to Fan-Based Activities' (2008) Vol. 5 Univ of Denver Sports & Entertainment Law Journal, P. 18-20; Emily Schendl, 'Japanese Anime and Manga Copyright Reform' (2016) Vol. 15 Washington University Global Studies Law Review 631 p. 640-643; He, 'What can we learn from Japanese anime industries? The differences between domestic and overseas copyright protection strategies towards fan activities' P. 1016-1017 & 1028-1030; Schendl, 'Japanese Anime and Manga Copyright Reform' (n 21) p. 642-643

⁵⁴ Fan Yi Lam, 'Comic Market: How the World's Biggest Amateur Comic Fair Shaped Japanese Dōjinshi Culture' (2010) 5 Mechademia 232 p. 240; Rebecca Tushnet, 'Payment in Credit: Copyright Law and Subcultural Creativity' (2007) 70 Law and Contemporary Problems 135 P. 168; Rich & Michael Richey, 'Japan's Doujinshi Culture of Creativity Through Theft and The Monster Trying to Destroy It' (*Tofugu.com*, 6 September 2016) <<https://www.tofugu.com/japan/doujinshi-definition/>> accessed 3 July 2020; Oakley, "'Please don't sue!': Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities P. 46;

membuat *fan-works* dapat menjadi tempat inkubasi talenta-talenta amatir untuk melatih bakat dan keahliannya.⁵⁵ Banyak dari *fan-artist* amatir yang membuat *fan-works* memiliki keinginan untuk karyanya dapat diakui dan diproduksi oleh *franchise* group yang dirinya kagumi.⁵⁶ Yang berarti disini sang IP *franchise* secara tidak langsung mengurangi biaya untuk mencari dan melatih talenta-talenta baru yang mungkin bisa diproduksi dimasa depan. Ini dikarenakan mereka dapat melihat bakat-bakat prospektif dari proses pengasahan dan kompetisi dikomunitas *fan-culture* yang sudah ada.

Tidak hanya itu, para *fan-artist* yang memiliki kualitas karya yang baik umumnya sudah memiliki reputasi dan basis penggemar yang cukup banyak.⁵⁷ Yang berarti secara tidak langsung talenta-talenta yang seperti ini sudah memiliki prospek marketnya sendiri jika diproduksi oleh IP franchise. Hal ini menimbulkan keuntungan lain yaitu IP franchise tidak perlu mengeluarkan biaya lagi untuk melakukan promosi dalam mencari konsumen, bahkan dapat mendapatkan pasar baru dari penggemar sang *fan-artist* yang sudah terkenal.⁵⁸

J. Kesimpulan

Penegakan HKI dalam setting *fan-culture* memiliki kompleksitas tersendiri dan tidak dapat diselsaikan dengan sekedar tuntutan hukum. Pada situasi ini, para pemegang HKI dihadapkan pada situasi dilematis diantara melawan konsumennya sendiri atau mempertahankan hak eksklusif yang mereka miliki. Kondisi ini harus disikapi secara sensitif dan strategis agar tidak menimbulkan kerugian.

Manajemen *Fans* dengan menggunakan posisi hirarki sosial dari pemilik HKI yang dihormati oleh *fans* merupakan suatu opsi yang baik dalam menghadapi *fan-culture*. Dengan posisinya yang lebih tinggi, pemilik HKI dapat mengarahkan partisipasi *fans* kearah yang menguntungkan daripada mengkonfrontasinya dengan tuntutan hukum. Dalam hal ini, upaya berdialog dan bersinergi dengan *fans* melalui skema *open innovation* dapat menjadi opsi peluang untuk “*value creation*” yang lebih besar. Dengan pendekatan *Open Innovation* dan Manajemen *fans* yang baik, pemilik franchise HKI dapat menyeimbangkan kepentingan mereka untuk mendapatkan keuntungan dan

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Participative Web: User-Created Content* (DSTI/ICCP/IE(2006)/FINAL, 2007) p. 31

⁵⁵ Henry Jenkins, *Textual Poachers: Television Fans and Participatory Culture* (Routledge 2013) P. 27-28

⁵⁵ *ibid* P. 47

⁵⁶ Marian Hebb, 'UGC and Fan Fiction: Rethinking Section 29.21' (2014) 26 *Intellectual Property Journal* 237 p. 242

⁵⁷ Lam, 'Comic Market: How the World's Biggest Amateur Comic Fair Shaped Japanese Dōjinshi Culture' (n 104) p. 240; Richey, 'Japan's Doujinshi Culture of Creativity Through Theft and The Monster Trying to Destroy It' (n 69)

⁵⁸ Geary-Boehm, 'Cyber chaos: the clash between band fansites and intellectual property holders' (n 70) p. 87

menjaga hak-nya sembari memfasilitasi kreativitas *fans* untuk terus berkreasi dan berekspresi.

Daftar Pustaka

- (OECD), Organisation for Economic Co-operation and Development. *Participative Web: User-Created Content*. 2007.
- Allen, John Ingulsrud & Kate. *Reading Japan Cool: Patterns of Manga Literacy and Discourse*: Lexington Books, 2009.
- Brown, Abbe E. L. *Contemporary Intellectual Property : Law and Policy*. Fifth edition / Abbe Brown, Smita Kheria, Jane Cornwell, Marta Iljadica.. ed., edited by Smita Kheria, Jane Cornwell, Marta Iljadica, and Charlotte Waelde. Oxford, United Kingdom: Oxford, United Kingdom : Oxford University Press, 2019.
- de Zwart, M. *'Someone Is Angry on the Internet': Copyright, Creativity and Control in the Context of Fan Fiction*, 2017.
- Ennomotive.com. "Open Innovation." ennomotive.com. 14 October 2019. Accessed 10 October 2021. <https://www.ennomotive.com/open-innovation>.
- Geary-Boehm, Krissi J. "Cyber Chaos: The Clash between Band Fansites and Intellectual Property Holders." *Southern Illinois University Law Journal* 30, no. 1 (2005): 121.
- He, Tanxiang. "What Can We Learn from Japanese Anime Industries? The Differences between Domestic and Overseas Copyright Protection Strategies Towards Fan Activities." *American Journal of Comparative Law* 62, no. 4 (2014): 1009-42. <https://dx.doi.org/10.5131/AJCL.2014.0029>.
- Hebb, Marian. "Ugc and Fan Fiction: Rethinking Section 29.21." *Intellectual Property Journal* 26, no. 2 (2014): 237-48.
- Jenkins, Henry. *Textual Poachers: Television Fans and Participatory Culture*: Routledge, 2013.
- Keltie, Emma. *The Culture Industry and Participatory Audiences*. 1st ed. 2017.. ed. Cham: Cham : Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan, 2017.
- Khaosaeng, Khanuengnit. "The Conflicts between Copyright and the Norms of Online Re-Creation: An Empirical Analysis." *Asian Journal of Legal Studies* Vol. 2, No. 1, no. No. 1 (2019).
- Lam, Fan Yi. "Comic Market: How the World's Biggest Amateur Comic Fair Shaped Japanese Dōjinshi Culture." *Mechademia* 5 (2010): 232-48.
- Lindsay, D. *Franchises, Imaginary Worlds, Authorship and Fandom*, 2014.
- Martens, Marianne. *The Forever Fandom of Harry Potter : Balancing Fan Agency and Corporate Control*. Cambridge: Cambridge : Cambridge University Press, 2019.

- Mehra, S. "Copyright and Comics in Japan: Does Law Explain Why All the Cartoons My Kid Watches Are Japanese Imports?," *Rutgers Law Review* 55, no. 1 (2002): 155-204.
- Noda, Nathaniel T. "When Holding on Means Letting Go: Why Fair Use Should Extend to Fan-Based Activities." *Univ. of Denver Sports & Entertainment Law Journal*, Vol. 5 (2008).
- Noda, Nathaniel T. "When Holding on Means Letting Go: Why Fair Use Should Extend to Fan-Based Activities." *Univ. of Denver Sports & Entertainment Law Journal*, Vol. 5 (2008).
- Oakley, Sarah Alice. "'Please Don't Sue!': Regulation, Control and Ownership in Fan (Fiction) Communities." Master of Arts (Media), University of Adelaide, 2011.
- Oliver Alexy, Pola Criscuolo and Ammon Salter. "Does Ip Strategy Have to Cripple Open Innovation." MIT Sloan Management Review. 9 October 2009. Accessed 10 October 2021. <https://sloanreview.mit.edu/article/does-ip-strategy-have-to-cripple-open-innovation/>.
- Port, Kenneth L. "Trademark Extortion Revisited: A Response to Vogel and Schachter." ssrn.com. 15 October 2013. Accessed 2 April 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2340560.
- Proctor, William. *Canonicity*. 1 ed., edited by Mark J. P. Wolf: Routledge, 2017.
- Rich, Danielle. *Global Fandom: The Circulation of Japanese Popular Culture in the U.S.* Edited by Jane Desmond, Kim Marr, Mark Andrejevic, Corey Creekmur, and Sonia Ryang: ProQuest Dissertations Publishing, 2011.
- Richey, Rich & Michael. "Japan's Doujinshi Culture of Creativity through Theft and the Monster Trying to Destroy It." Tofugu.com. 6 September 2016. Accessed 3 July 2020. <https://www.tofugu.com/japan/doujinshi-definition/>.
- Schendl, Emily. "Japanese Anime and Manga Copyright Reform." *Washington University Global Studies Law Review* Vol. 15, no. 4 (2016): 631.
- Schwabach, Aaron. *Fan Fiction and Copyright : Outsider Works and Intellectual Property Protection*. Burlington, VT: Burlington, VT : Ashgate, 2011.
- Sun, Huatong. "Extended Abstract: Fans as Creative Mass for User Localization and Open Innovation." Paper presented at the 2016 IEEE International Professional Communication Conference (IPCC), 2016.
- Sunder, M. "Intellectual Property in Experience." *Michigan Law Review* 117, no. 2 (2018): 197-258.
- Sunder, Madhavi. "When Fandom Clashes with Ip Law." Harvard Business Review (hbr.org). July 23, 2019. Accessed 10 March 2020. <https://hbr.org/2019/07/when-fandom-clashes-with-ip-law>.

- Tushnet, Rebecca. "Economies of Desire: Fair Use and Marketplace Assumptions.(Boundaries of Intellectual Property Symposium)." *William and Mary Law Review* 51, no. 2 (2009): 513.
- Tushnet, Rebecca. "Legal Fictions: Copyright, Fan Fiction, and a New Common Law.(Using Law and Identity to Script Cultural Production)." *Loyola of Los Angeles Entertainment Law Journal* 17, no. 3 (1997): 651-86.
- Tushnet, Rebecca. "Payment in Credit: Copyright Law and Subcultural Creativity." *Law and Contemporary Problems* 70, no. 2 (2007): 135-74. <https://dx.doi.org/10.2307/27592184>.
- Wallin, Linus Dahlander & Martin. "Why Now Is the Time for “Open Innovation”." *Harvard Business Review*. 5 June 2020. Accessed 10 October 2021. <https://hbr.org/2020/06/why-now-is-the-time-for-open-innovation>.
- Wolf, Mark. *'The First Step into a Smaller World': The Transmedia Economy of Star Wars*: Routledge, 2017.
- Wolf, Mark J. P. *The Routledge Companion to Imaginary Worlds*. 1 ed.: Routledge, 2017.

UPAYA PENGELOLAAN LIMBAH MEDIS PENANGANAN COVID-19 YANG DIHASILKAN DARI RUMAH SAKIT LAPANGAN/DARURAT DI MASA PANDEMI

Filicia Vinidya Mitaya¹ dan Savitri Nur Setyorini²

A. Pendahuluan

Limbah medis penanganan Covid-19 merupakan salah satu jenis limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang membutuhkan pengelolaan khusus dalam pencegahan, pengendalian, serta memutus penularan Covid-19 dan menjauhkan dari peristiwa menumpuknya limbah yang dimunculkan dari penanganan Covid-19. Sistem pengelolaan limbah B3 medis sendiri didasarkan pada Peraturan Pemerintah Tahun 2014 Nomor 101 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (PP Nomor 101 Tahun 2014), serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.56/Menlhk-Setjen/2015 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan (Permen LHK Nomor 56 Tahun 2015.³ Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga telah mengeluarkan pedoman pengelolaan limbah fasilitas pelayanan kesehatan yang mencakup rumah sakit rujukan, rumah sakit darurat dan puskesmas yang menangani pasien Covid-19, yakni melalui Surat Edaran Nomor SE.167/MENLHK/PSLB3/P.LB3/3/2020 tentang Pengelolaan Limbah B3 Medis pada Fasilitas Pelayanan Kesehatan Darurat Covid-19 (SE MENLHK Nomor 167 Tahun 2020).

Indonesia menjadi salah satu negara yang terdampak virus Sars-Cov2 yang mengakibatkan penyakit Covid-19. Kasus positif Covid-19 pertama di Indonesia terjadi pada tanggal 2 Maret 2020, dan terus bertambah tiap harinya. Demi menghindari penumpukan pasien Covid-19 di rumah sakit rujukan, Pemerintah menyediakan Rumah Sakit Darurat (RSD) untuk menangani pasien positif Covid-19. Salah satu RSD di Jakarta adalah Rumah Sakit Darurat Penanganan Covid-19 Wisma Atlet Kemayoran (RSDC Wisma Atlet) yang terletak di Jakarta Utara. Sejak beroperasi tanggal 23 Maret 2020 hingga Januari 2021, RSDC Wisma Atlet telah merawat 50.031 pasien positif Covid-19.⁴

¹ Penulis merupakan Alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2017.

² Penulis merupakan Dosen pada Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan*, SE MENLHK No. 167 Tahun 2020, Ps. 1.

⁴ Ihsanuddin, "Update 22 Januari: RS Wisma Atlet Rawat 4.935 Pasien Covid-19, Kapasitas Tersisa 17,7 Persen," <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/01/22/11554841/update-22-januari-rs-wisma-atlet-rawat-4935-pasien-covid-19-kapasitas>, diakses pada 27 Januari 2021.

Seiring jumlah kasus aktif Covid-19 yang bertambah setiap harinya, maka berdampak pula pada semakin banyak jumlah produksi limbah yang dihasilkan dari penanganan pasien Covid-19. Hal ini sehubungan bahwa penanganan pasien Covid-19 membutuhkan perlengkapan medis yang lebih banyak seperti masker medis, kacamata, alat pelindung diri (APD) dan perlengkapan lain yang dibutuhkan.⁵ Setiap harinya, rumah sakit rujukan maupun rumah sakit lapangan/darurat akan menghasilkan limbah medis Covid-19 sebanyak 14,3 kg per satu orang pasien.⁶ Indonesia sendiri diperkirakan akan menghasilkan limbah medis Covid-19 sebesar 8.580 ton per hari.⁷

Banyaknya jumlah limbah medis Covid-19 yang dihasilkan tersebut tentunya akan menimbulkan ancaman yang berbahaya bagi lingkungan hidup, dimana lingkungan hidup merupakan elemen yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia.⁸ Manusia tumbuh, berkembang, dan berinteraksi bersama lingkungan disekitarnya. Hal ini mengacu pada hak warga Indonesia untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) pada Pasal 28H menyatakan “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.⁹ Oleh karenanya dibutuhkan suatu konsep pengelolaan limbah medis Covid-19 ini untuk meminimalkan dampak buruk yang timbul dari upaya penanganan Covid-19 ini.

Melalui tulisan ini, Penulis akan menjabarkan mengenai pengelolaan limbah medis sebagai bagian dari limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) dan upaya pengelolaan limbah medis Covid-19 tersebut, yang kemudian dikhususkan pembahasannya pada limbah Medis Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) yang dihasilkan oleh rumah sakit. Adapun Bagian A tulisan ini berisikan Pendahuluan, Bagian B tulisan ini berisikan mengenai Tinjauan atas Limbah Medis sebagai Bagian dari Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dan Bagian C berisikan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Medis Penanganan Covid-19 dari Rumah Sakit Rujukan dan Rumah Sakit Darurat pada Masa Pandemi. Sementara itu, Bagian D berisikan penutup.

⁵ Prihartanto, “Perkiraan Timbulan Limbah Medis Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) dari Rumah Sakit Penanganan Pasien Covid-19”, *Jurnal Sains dan Teknologi Mitigasi Bencana*, Vol. 15, No. 1 (Juni 2020), hal. 13.

⁶ PERSI, Webinar Covid-19 PERSI: Satu Pasien di RS Rujukan dan Darurat Hasilkan 14,3 kg Limbah Medis Per Hari,” <https://persi.or.id/webinar-covid-19-persi-satu-pasien-di-rs-rujukan-dan-darurat-hasilkan-14-3-kg-limbah-medis-per-hari/>, diakses pada 28 Januari 2021.

⁷ *Ibid.*

⁸ Yulia Hesti, “Upaya Penanganan Limbah B3 dan Sampah Rumah Tangga dalam Mengatasi Pandemi Corona Sesuai dengan Surat Edaran No. Se2/Menlhk/PSlb3/Plb.3/3/2020 tentang Pengelolaan Limbah Infeksius (Limbah B3) dan Sampah Rumah Tangga dari Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19)”, *Jurnal Pro Justitia*, Vol. 1, No. 2 (Agustus 2020), hal. 62.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, UUD NRI 1945, Ps. 28H.

B. Tinjauan mengenai Limbah Medis sebagai Bagian dari Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)

1. Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)

a. Limbah

Setiap kegiatan manusia yang dilakukan setiap hari pasti menghasilkan limbah. Semakin beragam kegiatan maupun aktivitas yang manusia dilakukan, semakin beragam pula jenis serta kuantitas limbah yang dihasilkan. Sehubungan dengan terdapat berbagai macam bentuk dan karakteristik limbah, maka terdapat berbagai macam cara untuk mengklasifikasikan limbah dalam beberapa kategori, yakni menurut sumber atau asalnya (kegiatan apa yang menghasilkan limbah?), komposisi (limbah terbuat dari apa?), sifat merusaknya atau toksisitas (seberapa berbahaya limbahnya?) maupun pengelolaannya (bagaimana penanganan limbahnya?).¹⁰

Limbah sendiri memiliki pengertian sisa atau buangan yang dihasilkan dari suatu usaha dan/atau kegiatan.¹¹ Secara luas, limbah dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori menurut keadaan fisik, sumber, dan dampak yang diberikan kepada lingkungan.¹² Menurut keadaan fisik, limbah dibagi menjadi limbah padat, cair, dan gas. Limbah berdasarkan sumbernya, yaitu limbah rumah tangga atau domestik, industri, pertanian, komersial, konstruksi, dan pertambangan. Sementara itu, limbah berdasarkan dampak yang diberikan kepada lingkungan terdiri dari limbah berbahaya dan tidak berbahaya.¹³

Di Indonesia, limbah diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU Nomor 18 Tahun 2008) yang disebut sebagai sampah. Menurut UU ini, sampah yang dimaksud adalah sampah yang hanya berbentuk padat,¹⁴ yang terbagi menjadi sampah rumah tangga, sampah sejenis sampah rumah tangga, dan sampah spesifik.¹⁵ Sampah rumah tangga dan sejenisnya dianggap sampah domestik yang dihasilkan dari kegiatan rumah tangga sehari-hari.¹⁶ Sedangkan, sampah spesifik merupakan sampah yang memiliki kandungan bahan beracun dan bahaya, atau yang umum dikatakan sebagai limbah B3.¹⁷

¹⁰ INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, *Auditing Waste Management*, (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2016), hal. 13.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup*, UU Nomor 32 Tahun 2009, LN Nomor 140 Tahun 2009, TLN Nomor 5059, Ps. 1 angka 20.

¹² Ebikapade Amasuomo & Jim Baird, "The Concept of Waste and Waste Management," *Journal of Management and Sustainability*, No. 6, Vol. 4, hal. 89.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengelolaan Sampah*, UU Nomor 18 Tahun 2008, LN Nomor 69 Tahun 2008, TLN Nomor 4851, Ps. 1 angka 1.

¹⁵ *Ibid.*, Ps. 2 angka 1.

¹⁶ *Ibid.*, Ps. 2 angka 2 dan 3.

¹⁷ *Ibid.*, Ps. 2 angka 4.

b. Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)

Limbah B3 masuk ke dalam jenis sampah spesifik karena sifatnya yang berbahaya dan beracun, yang berpotensi merusak dan mencemari lingkungan. Terdapat beberapa kasus yang lain yang melibatkan limbah B3, seperti tragedi Minamata di Jepang, kabut dioxin di Seveso, Italia,¹⁸ dan salah satu kasus pencemaran limbah B3 yang paling terkenal di Amerika Serikat adalah *Love Canal*.¹⁹ Kondisi Amerika yang mengalami permasalahan serius terkait limbah B3 pasca peristiwa *Love Canal*, berimbas pada disahkannya *Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)* pada tahun 1976.²⁰

¹⁸ Badrudin Kurniawan, “Pengawasan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) di Indonesia dan Tantangannya,” *Jurnal Dinamika Governance*, Vol. 9, No. 1 (April 2019), hal. 40.

¹⁹ Kasus atau peristiwa *Love Canal* diawali ketika pada tahun 1894, pengusaha kaya asal Amerika Serikat, William T. Love, merealisasikan pembangunan kanal yang berada pada kawasan Air Terjun Niagara. Setelah dilakukan penggalian sampai sepanjang 1,6 km, pembangunan kanal tersebut gagal akibat depresi ekonomi. Akibatnya, galian sepanjang 1,6 km itu kemudian ditinggalkan begitu saja tanpa ada upaya pemulihan seperti sedia kala. Lima puluh tahun berlalu, galian kosong itu digunakan perusahaan industri sebagai tempat pembuangan limbah yang mengandung lebih dari dua ratus senyawa kimia. Akibatnya muncul berbagai macam penyakit akut dan kronis yang menyerang anak-anak hingga ibu hamil. Oleh karena risiko berbahaya bagi kesehatan semakin meningkat, pada tahun 1978 pemerintah federal menetapkan negara dalam keadaan darurat serta menyatakan *Love Canal* sebagai daerah bencana, dan sebagian penduduk di daerah sekitar lokasi tersebut pun dipindahkan ke tempat yang lebih aman. Lihat Alicia Saunte Phillips, *et al.*, “*Love Canal Tragedy*,” *Journal of Performance of Constructed Facilities*, (Juni 2007), hal. 313-314.

²⁰ RCRA merupakan hukum publik mengatur mengenai pengelolaan limbah berbahaya padat maupun limbah tidak berbahaya dalam lingkup federal. Pengelolaan limbah berbahaya diatur dalam RCRA *Subtitle C*, sedangkan pengelolaan limbah tidak berbahaya diatur dalam RCRA *Subtitle D*. RCRA mendefinisikan *hazardous waste* atau limbah berbahaya sebagai,

“*a solid waste, or combination of solid wastes, which because of its quantity, concentration, or physical, chemical, or infectious characteristics may: a) cause, or significantly contribute to, an increase in mortality or an increase in serious irreversible, or incapacitating reversible, illness; or b) pose a substantial present or potential hazard to human health or the environment when improperly treated, stored, transported, or disposed of, or otherwise managed.*”

Dengan demikian, maka yang termasuk ke dalam *hazardous waste* adalah limbah yang berbentuk padat dan memiliki sifat berupa (a) dapat menyebabkan atau berkontribusi dalam peningkatan kematian atau peningkatan serius penyakit yang tidak dapat disembuhkan; atau (b) dapat menimbulkan bahaya pada masa kini atau memiliki potensi bahaya bagi kesehatan manusia atau lingkungan jika diperlakukan, disimpan, diangkut, dibuang atau dikelola dengan tidak benar.

Selain itu, RCRA juga mengklasifikasikan *hazardous waste* ke dalam tiga kategori, yakni (a) limbah “berkarakteristik”, yaitu limbah yang menunjukkan karakteristik berbahaya (korosif, reaktif, mudah terbakar atau toksik); (b) limbah “sangat berbahaya”, limbah yang berakibat fatal bagi manusia pada dosis rendah, mematikan untuk hewan pada dosis tertentu, atau menyebabkan secara signifikansi peningkatan penyakit serius; dan (c) Limbah “terdaftar sebagai berbahaya”, yaitu limbah yang ditetapkan mengandung konstituen berbahaya dalam CFR Title 40 §261. Lihat: United States Environmental Protection Agency, “*Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview*”, <https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview>, diakses pada 17 Mei 2021. Lihat juga: Amerika

Kemudian, Pemerintah Federal memberikan mandat kepada *Environmental Protection Agency* (EPA)²¹ untuk mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai pengelolaan limbah berbahaya (RCRA Subtitle C) ke sebuah peraturan pelaksana yaitu *Code of Federal Regulations Title 40 – Protection of Environment* (CFR Title 40).²² Sayangnya, RCRA dianggap tidak mampu mengatasi masalah peningkatan limbah karena tidak mencakup pengelolaan limbah di masa yang akan datang karena tindakan hukum yang dilakukan dianggap tidak memberikan solusi terhadap pihak yang bertanggungjawab. Oleh karena itu, pada tahun 1980 diterbitkan *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) guna mengatasi lokasi limbah berbahaya yang tidak terkendali di seluruh negara.²³

Di Indonesia, definisi mengenai limbah B3 dapat ditemui dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yakni sebagai “sisa suatu usaha dan/atau kegiatan yang mengandung B3.”²⁴ Dengan demikian, maka limbah B3 dapat diartikan sebagai suatu buangan yang dihasilkan dari usaha atau kegiatan yang sifat dan konsentrasinya mengandung zat yang beracun dan berbahaya yang menyebabkan kerusakan lingkungan hidup secara langsung maupun tidak langsung, mengganggu kesehatan dan mengancam kelangsungan hidup manusia serta organisme lainnya. Sebagai pelaksana dari ketentuan mengenai limbah B3 dalam UUPPLH, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah

Serikat, *Resource Conservation and Recovery Act 1976*, RCRA §1004(5) dan Environmental Protection Agency, “Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) dan Federal Facilities,” <https://www.epa.gov/enforcement/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-and-federal-facilities>, diakses pada 11 Juli 2021.

²¹ EPA merupakan sebuah badan yang bertanggungjawab untuk melindungi lingkungan hidup Amerika Serikat yang memberikan wewenang dalam lingkup negara bagian untuk mengimplementasikan RCRA serta CFR.

²² United States Environmental Protection Agency, “Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview”, <https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview>, diakses pada 17 Mei 2021.

²³ Dalam hal ini, RCRA maupun CERCLA sama-sama mengatasi bahaya yang terjadi di lingkungan hidup. Namun, cakupan CERCLA lebih luas karena mengatur larangan dan persyaratan tempat pembuangan limbah berbahaya (limbah B3) yang tutup dan terbengkalai, orang atau pihak yang bertanggungjawab atas pelepasan limbah berbahaya di suatu lokasi dan membentuk dana perwalian untuk menyediakan pembersihan ketika tidak ada pihak yang bertanggungjawab dapat diidentifikasi. Lihat: Environmental Protection Agency, “CERCLA: The Hazardous Waste Cleanup Program,” dalam *RCRA Orientation Manual 2014* (Washington: Environmental Protection Agency), hal. VI-10. Lihat juga: Environmental Protection Agency, “Superfund: CERCLA Overview,” <https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview>, diakses pada 12 Juli 2021.

²⁴ Sementara itu, UUPPLH mendefinisikan B3 sebagai, “zat, energi, dan/atau komponen lain yang karena sifat, konsentrasi, dan/atau jumlahnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat mencemarkan dan/atau merusak lingkungan hidup, dan/atau membahayakan lingkungan hidup, kesehatan, serta kelangsungan hidup manusia dan makhluk hidup lain.” Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup*, Ps. 1 angka 21 dan 22.

Bahan Berbahaya dan Beracun (PP Nomor 101 Tahun 2014), yang kemudian dicabut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP Nomor 22 Tahun 2021) yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK).

2. Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3)

a. Pengelola Limbah B3

Pelaku dalam ruang lingkup pengelolaan limbah B3 terdiri dari penghasil limbah B3, pengumpul limbah B3, pengangkut limbah B3, pemanfaat limbah B3, pengolah limbah B3, dan penimbun limbah B3. Penghasil limbah B3 merupakan tiap-tiap orang yang memiliki atau akibat dari usaha atau kegiatan yang dilakukannya menghasilkan limbah B3.²⁵ Adapun pengelolaan ini wajib dilakukan oleh penghasil limbah B3 sebagai bentuk pertanggungjawaban karena telah menghasilkan limbah tersebut. Oleh karena itu, pada tahap ini harus dilakukan identifikasi apakah limbah yang dihasilkannya adalah limbah B3 atau non-B3.²⁶ Kemudian, pengangkut limbah B3 merupakan badan usaha yang melaksanakan aktifitas pengangkutan limbah B3.²⁷ Pengangkut limbah B3 wajib memiliki rekomendasi pengangkutan limbah B3 sebagai dasar untuk mendapatkan izin pengelolaan limbah B3 untuk kegiatan pengangkutan limbah B3.²⁸

Pemanfaat limbah B3 merupakan badan usaha yang menjalankan aktivitas di bidang pemanfaatan limbah B3²⁹ dan menerima limbah B3 yang dikirimkan oleh Pengumpul limbah B3. Pemanfaat Limbah B3 dapat merupakan Penghasil limbah B3 itu sendiri, namun apabila penghasil limbah B3 tidak mampu melakukan pemanfaatan limbah B3 yang dihasilkannya maka dapat menyerahkannya kepada pemanfaat limbah B3.³⁰ Selanjutnya, pengolah limbah B3 diartikan sebagai badan usaha yang melakukan aktifitas pengolahan limbah B3.³¹ Setiap orang yang melakukan pengolahan limbah B3 wajib mempunyai izin pengelolaan limbah B3 untuk kegiatan pengolahan limbah B3.³² Terakhir, penimbun limbah B3 diartikan sebagai badan usaha yang melaksanakan aktivitas menimbun limbah B3. Penghasil limbah B3 wajib bertanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan penimbunan limbah B3.

²⁵ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara Uji Karakteristik dan Penetapan Status Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun*, Permen LHK No. 4 Tahun 2020, Ps. Ps. 1 angka 14 dan angka 81.

²⁶ *Ibid.*, Ps. 3 ayat (1) dan Ps. 276 ayat (1).

²⁷ *Ibid.*, Ps. 1 angka 16.

²⁸ *Ibid.*, Ps. 48 ayat (1).

²⁹ *Ibid.*, Ps. 1 angka 17.

³⁰ *Ibid.*, Ps. 74.

³¹ Kegiatan pengolahan limbah B3 tidak hanya dilakukan oleh pengolah limbah B3, namun dapat pula dilakukan oleh penghasil limbah B3. Namun apabila Penghasil limbah B3 tidak mampu melakukan kegiatan pengolahan limbah B3, maka dapat menyerahkannya kepada pengolah limbah B3.

³² *Ibid.*, Ps. 101 ayat (1).

Apabila penghasil limbah tidak mampu melaksanakannya maka penimbunan limbah B3 dilakukan oleh Penimbun limbah B3 yang disertai dengan bukti penyerahan limbah B3.³³

b. Kegiatan Pengelolaan Limbah B3

Dalam Pasal 274 Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP Nomor 22 Tahun 2021)³⁴ disebutkan bahwa setiap orang yang menghasilkan limbah wajib melakukan pengelolaan limbah yang dihasilkannya, baik limbah B3 maupun limbah non-B3.³⁵ Adapun kegiatan pengelolaan limbah B3 ini meliputi penetapan limbah B3, pengurangan limbah B3, penyimpanan limbah B3, pengumpulan limbah B3, pengangkutan limbah B3, pemanfaatan limbah B3, pengolahan limbah B3, penimbunan limbah B3, *dumping*/pembuangan limbah B3, pengecualian limbah B3, perpindahan lintas batas limbah B3, penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dan pemilihan fungsi lingkungan hidup, sistem tanggap darurat dalam pengelolaan limbah B3 dan pembiayaan.³⁶

Kegiatan pengelolaan yang diatur dalam PP Nomor 22 Tahun 2021 tersebut jauh lebih banyak dibandingkan dengan kegiatan pengelolaan yang diatur dalam PP Nomor 101 Tahun 2014. Dalam PP Nomor 101 Tahun 2014, pengelolaan limbah B3 dibagi menjadi tujuh kegiatan, yakni pengurangan limbah B3, penyimpanan limbah B3, pengumpulan limbah B3, pengangkutan limbah B3, pemanfaatan limbah B3, pengolahan limbah B3 dan penimbunan limbah B3.³⁷ Berdasarkan ketentuan ini, tiap kegiatan pengelolaan limbah B3 haruslah memiliki izin pengelolaan limbah B3, kecuali kegiatan pengurangan.³⁸ Namun, dengan dihapuskannya izin lingkungan dan izin Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK), maka izin yang

³³ *Ibid.*, Ps. 162 ayat (1).

³⁴ Sebelumnya, perihal pengelolaan limbah B3 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun. Namun, dengan diterbitkannya Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK), peraturan ini tidak lagi berlaku dan dicabut melalui PP Nomor 22 Tahun 2021.

³⁵ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, PP Nomor 22 Tahun 2021, LN Nomor 32 Tahun 2021, TLN Nomor 6634, Ps. 274.

³⁶ *Ibid.*, Ps. 275.

³⁷ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun*, PP Nomor 101 Tahun 2014, LN Nomor 333 Tahun 2014, TLN Nomor 5617, Ps. 1 angka 11.

³⁸ Izin pengelolaan limbah B3 ini terdiri dari izin penyimpanan limbah B3, izin pengumpulan limbah B3, izin pengangkutan limbah B3, izin pemanfaatan limbah B3, izin pengolahan limbah B3, dan izin penimbunan limbah B3. *Ibid.*, Ps. 12 ayat (3), Ps. 33 ayat (1), Ps. 48 ayat (1), Ps. 56 ayat (1), Ps. 101 ayat (1), dan Ps. 146 ayat (1).

dibutuhkan dalam pengelolaan limbah B3 berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2021 adalah perizinan berusaha.³⁹

3. Pengelolaan Limbah Medis dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan

a. Limbah Medis yang Dihasilkan dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan

Fasilitas Pelayanan Kesehatan atau biasa disebut dengan Fasyankes diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2016 tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan, yakni “suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat.”⁴⁰ Dalam Pasal 4, disebutkan bahwa jenis fasyankes terdiri dari tempat praktik mandiri tenaga kesehatan, pusat kesehatan masyarakat, klinik, rumah sakit, apotek, unit transfusi darah, laboratorium kesehatan, optikal, fasilitas pelayanan kedokteran untuk kepentingan hukum, fasilitas pelayanan kesehatan tradisional.⁴¹ Namun, jika sekiranya diperlukan untuk memenuhi kebutuhan kesehatan dan ilmu pengetahuan, maka Menteri Kesehatan dapat menetapkan jenis fasyankes selain jenis fasyankes tersebut di atas.⁴²

Terkait dengan pengelolaan limbah B3, fasyankes yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.56/Menlhk-Setjen/2015 tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan (PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015) adalah fasyankes yang wajib terdaftar di instansi yang bertanggungjawab di bidang kesehatan, yakni pusat kesehatan

³⁹ Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), diatur mengenai izin lingkungan, yakni izin yang diberikan kepada setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib amdal atau UKL-UPL dalam rangka perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai prasyarat untuk memperoleh izin usaha dan/atau kegiatan. Sementara itu, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, diatur satu jenis izin, yakni izin PPLH. Pada dasarnya tidak ada definisi tertentu mengenai izin PPLH ini. Namun, dalam Penjelasan Pasal 48 ayat (2) peraturan ini disebutkan bahwa izin PPLH terdiri dari izin pembuangan limbah cair, izin pemanfaatan air limbah untuk aplikasi ke tanah, izin penyimpanan sementara limbah B3, izin pengumpulan limbah B3, izin pengangkutan limbah B3, izin pemanfaatan limbah B3, izin pengolahan limbah B3, izin penimbunan limbah B3, izin pembuangan air limbah ke laut, izin dumping, izin reinjeksi ke dalam formasi, dan/atau izin *venting*. Dengan demikian, maka pada dasarnya izin PPLH adalah izin yang harus dimiliki oleh penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang usaha dan/atau kegiatannya terkait dengan limbah, termasuk di dalamnya adalah limbah B3. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, Ps. 1 angka 35 dan Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan*, PP Nomor 27 Tahun 2012, LN Nomor 48 Tahun 2012, TLN Nomor 5285, Penjelasan Pasal 48 ayat (2).

⁴⁰ Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan*, PP Nomor 47 Tahun 2016, LN Nomor 229 Tahun 2016, TLN Nomor 5942, Ps. 1 angka 1.

⁴¹ *Ibid.*, Ps. 4 ayat (1).

⁴² *Ibid.*, Ps. 4 ayat (2).

masyarakat, klinik pelayanan kesehatan atau sejenis dan rumah sakit.⁴³ Dari ketiga jenis tersebut, rumah sakit memiliki ciri khas tertentu, yakni adanya unit bagi pasien yang membutuhkan tindakan medis mendesak dalam rangka menyelamatkan nyawa pasien dan mencegah terjadi kecacatan lebih lanjut yang disebut sebagai Unit Gawat Darurat (UGD).⁴⁴ Selain itu, dalam rangka mendirikan bangunan serta melakukan kegiatan pelayanan kesehatan, rumah sakit wajib memiliki izin, yakni Izin Mendirikan dan Izin Operasional.⁴⁵

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, tiap orang yang menghasilkan limbah, termasuk limbah B3, harus mengelola limbah yang dihasilkannya tersebut. Begitu pula halnya dengan fasyankes, dalam hal ini adalah rumah sakit. Limbah yang berasal dari fasyankes dibedakan menjadi dua jenis, yakni limbah non-medis dan limbah medis,⁴⁶ yang terbagi dalam limbah cair atau padat. Limbah medis⁴⁷ termasuk dalam B3 karena merupakan buangan hasil kegiatan yang berasal dari fasilitas pelayanan kesehatan yang tidak dapat dimanfaatkan kembali serta berpotensi mengandung mikroorganisme dan bahan berbahaya dan beracun.⁴⁸ Selain itu, limbah medis

⁴³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan*, PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015, Ps. 3.

⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Sakit*, UU Nomor 44 Tahun 2009, LN Nomor 153 Tahun 2009, TLN Nomor 5072, Ps. 1 angka 2.

⁴⁵ Kementerian Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Permenkes Nomor 3 Tahun 2020, Ps. 27 ayat (1).

⁴⁶ Limbah medis terdiri dari limbah infeksius, limbah patologi, limbah benda tajam, limbah farmasi, limbah sitotoksik, limbah kimiawi, limbah radioaktif, limbah kontainer bertekanan dan limbah dengan kandungan logam berat yang tinggi. Menurut *United States Codes*, limbah medis terdiri atas limbah isolasi, limbah infeksius, darah manusia dan produk darah, limbah patologis, benda tajam, bagian tubuh, tempat tidur yang terkontaminasi, limbah bedah dan laboratorium yang berpotensi terkontaminasi limbah, limbah dialisis dan alat medis. EPA mendefinisikan limbah medis sebagai limbah yang dihasilkan di sarana prasarana pelayanan kesehatan, meliputi rumah sakit, kantor dokter, tempat praktek gigi, bank darah, dan rumah sakit atau klinik hewan termasuk fasilitas yang digunakan sebagai penelitian medis dan laboratorium. Lihat: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah*, Ps. 4 ayat (1) dan Onsite Waste Technologies, "The Basics of Medical Waste and Disposal," <https://www.onsitewaste.com/medical-waste-101> diakses pada 27 September 2021.

⁴⁷ Di Amerika Serikat, pengaturan mengenai limbah medis diawali dengan ditemukannya sekantong jarum suntik di sebuah pantai pada tahun 1980an. Jarum suntik tersebut dikawatirkan masih mengandung senyawa berbahaya dan dapat menularkan penyakit bagi kesehatan manusia dan menyebabkan pencemaran lingkungan. Setelah kejadian itu, publik mendesak pemerintah federal untuk melakukan penyelidikan dan membentuk suatu undang-undang yang mengatur mengenai limbah medis. Pada tahun 1988, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Pelacakan Limbah Medis. Undang-Undang tersebut menetapkan limbah medis sebagai ancaman nyata bagi publik terutama karyawan yang bekerja di lingkungan pelayanan kesehatan. Lihat: *Ibid.*

⁴⁸ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah...*, Ps. 1 angka (2)

dianggap berbahaya bagi kesehatan manusia maupun lingkungan karena mengandung darah atau bahan yang berpotensi menularkan atau menyebarkan patogen yang ditularkan melalui darah.⁴⁹

b. Pengelolaan Limbah Medis dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan

Pengelolaan limbah B3 yang dihasilkan dari Fasyanakes memiliki tujuan agar limbah B3 yang dihasilkan sesedikit mungkin dan diusahakan sampai nol dengan cara mengurangi dan/atau menghilangkan sifat bahaya dan/atau sifat racun dalam limbah tersebut.⁵⁰ Pengelolaan limbah B3 fasilitas pelayanan kesehatan terbagi dalam enam kegiatan, yaitu pengurangan dan pemilahan limbah B3, penyimpanan limbah B3, pengangkutan limbah B3, pengolahan limbah B3, penguburan limbah B3, dan penimbunan limbah B3.⁵¹ Adapun kegiatan-kegiatan tersebut dijabarkan sebagai berikut.

1) Pengurangan dan pemilahan limbah B3

Kegiatan pengurangan dan pemilahan limbah B3 wajib dilakukan oleh Penghasil limbah B3.⁵² Dalam konteks ini maka Penghasil limbah B3 merupakan fasilitas pelayanan kesehatan. Kegiatan pengurangan maupun pemilahan limbah dilakukan dengan eliminasi atau pengurangan alur limbah medis. Eliminasi alur limbah medis dapat dilakukan dengan beberapa cara, antara lain menghindari bahan material yang mengandung B3, melakukan tata kelola yang baik atas setiap bahan maupun material yang memiliki potensi menimbulkan gangguan kesehatan atau pencemaran lingkungan, melakukan tata kelola yang baik dalam pengadaan bahan kimia dan bahan farmasi dalam rangka menghindari penumpukan limbah, dan melakukan tindakan preventif dan rehabilitas secara berkala terhadap peralatan sesuai jadwal.⁵³

2) Penyimpanan limbah B3

Setelah melakukan Pemilahan limbah B3 maka Penghasil limbah B3 dapat melakukan kegiatan Penyimpanan limbah B3. Kegiatan ini dilakukan dengan menyimpan limbah B3 di fasilitas penyimpanan limbah B3, menyimpan limbah B3 menggunakan wadah sesuai pengelompokan limbah B3, menggunakan kode warna disetiap kemasan serta memberikan simbol dan label sesuai karakteristik limbah B3.⁵⁴ Penyimpanan limbah B3 terhadap limbah yang dihasilkan dari fasilitas pelayanan kesehatan lebih baik dilakukan pada bangunan yang terpisah dari bangunan utama.⁵⁵

⁴⁹ Onsite Waste Technologies, "The Basics of Medical Waste and Disposal," <https://www.onsitewaste.com/medical-waste-101> diakses pada 27 September 2021.

⁵⁰ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah...*, Lampiran I, hal. 1.

⁵¹ *Ibid.*, Ps. 5.

⁵² *Ibid.*, Ps. 6 ayat (1).

⁵³ *Ibid.*, Ps. 6 ayat (2).

⁵⁴ *Ibid.*, Ps. 7 ayat (2).

⁵⁵ *Ibid.*, Lampiran III, Hal. 56.

Apabila hal tersebut tidak dapat dilakukan, maka penyimpanan limbah B3 dapat dilakukan pada ruangan khusus yang berada di dalam bangunan Fasyanakes.⁵⁶

- 3) Pengangkutan limbah B3
Pengangkutan limbah B3 dilakukan oleh Penghasil limbah B3 dari lokasi fasilitas pelayanan kesehatan ke fasilitas penyimpanan limbah B3 yang digunakan sebagai depo pemindahan atau ke Pengolah limbah B3 yang memiliki izin Pengelolaan Limbah B3 untuk kegiatan Pengelolaan.⁵⁷ Pengangkutan limbah B3 juga dapat dilakukan ke Pengangkut Limbah B3 yang memiliki izin Pengelolaan Limbah B3 untuk Kegiatan Pengangkutan Limbah B3 yang berada di luar wilayah fasilitas pelayanan kesehatan.⁵⁸
- 4) Pengolahan limbah B3
Pengolahan limbah B3 bertujuan untuk mengurangi atau menghilangkan sifat bahaya pada limbah B3 dari fasilitas pelayanan kesehatan. Pengolahan limbah B3 dilakukan dengan teknologi termal⁵⁹ dengan menggunakan alat insinerator atau alat pembakaran.⁶⁰ Pengecualian pengolahan limbah B3 menggunakan alat insinerator dilakukan pada limbah B3 fasilitas pelayanan kesehatan yang berjenis radioaktif, mudah meledak dan mengandung merkuri.⁶¹ Selain menggunakan teknologi termal, pengolahan limbah B3 fasilitas pelayanan kesehatan dapat dilakukan dengan teknologi non-termal, antara lain kimiawi, proses biologis, iradiasi, enkapsulasi, inertisasi, teknologi lain sesuai dengan perkembangan IPTEK.⁶²
- 5) Penguburan limbah B3
Penguburan limbah B3 fasilitas pelayanan kesehatan hanya dilakukan untuk limbah B3 yang berupa limbah patologis dan limbah benda tajam⁶³. Penguburan limbah B3 tersebut dilakukan apabila di lokasi Penghasil limbah tidak tersedia alat pengolahan limbah B3 berupa insinerator atau alat pembakaran sampah. Kegiatan penguburan limbah B3 ini hanya dapat dilakukan oleh Penghasil limbah B3 yaitu fasilitas pelayanan kesehatan. Penguburan Limbah B3 berupa limbah infeksius juga dapat dilakukan apabila terdapat kondisi darurat.⁶⁴ Kondisi darurat yang dimaksud seperti

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, Ps. 12 ayat (1) huruf (a).

⁵⁸ *Ibid.*, Ps. 12 ayat (1) huruf (b).

⁵⁹ Proses termal bertujuan untuk menghancurkan mikroorganisme patogen. Proses pengolahan termal dapat dilakukan secara pirolisis maupun pengolahan termal basah dan kering. Pirolisis adalah proses mengkonversi limbah menjadi bentuk gas, cairan, atau padatan. Sedangkan, pengolahan termal basah dan kering merupakan pencacahan limbah dengan temperatur dan uap bertekanan tinggi sehingga mengurangi bahaya fisik limbah benda tajam dan mengurangi volume limbah. *Ibid.*, Lampiran V, Hal. 101.

⁶⁰ *Ibid.*, Ps. 17 ayat (3).

⁶¹ *Ibid.*, Ps. 23.

⁶² *Ibid.*, Lampiran V, Hal. 100.

⁶³ *Ibid.*, Ps. 25 ayat (2).

⁶⁴ *Ibid.*, Lampiran VI, Hal. 117.

keadaan bencana sehingga tidak memungkinkan untuk melakukan Pengelolaan Limbah B3 pada limbah infeksius. Namun, sebelum dilakukan penguburan, limbah infeksius harus dilakukan proses desinfeksi terlebih dahulu.⁶⁵

6) Penimbunan limbah B3

Kegiatan penimbunan limbah B3 dilakukan terhadap limbah tabung gas atau kontainer betekan, limbah infeksius dan limbah benda tajam. Kegiatan penimbunan limbah B3 dilakukan pada fasilitas penimbunan saniter (*sanitary landfill*), penimbunan terkendali (*controlled landfill*) atau tempat penimbunan akhir (*landfill*) Limbah B3 yang memiliki izin Penimbunan Limbah B3.⁶⁶

4. Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Medis Penanganan Covid-19 dari Rumah Sakit Rujukan dan Rumah Sakit Darurat pada Masa Pandemi

a. Keadaan Darurat Pandemi Covid-19

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kata “darurat” sebagai keadaan sukar atau sulit, keadaan terpaksa, atau keadaan sementara yang tidak terduga-sangka dalam bahaya, kelaparan, dan sebagainya yang memerlukan penanggulangan segera.⁶⁷ Seperti halnya manusia, keadaan negara tidak selalu berjalan dengan normal. Apabila dihadapkan dalam keadaan bahaya, negara akan membela diri dengan memberlakukan status negara dalam keadaan darurat.⁶⁸ Konsep keadaan darurat terdiri dari dua kategori, yaitu keadaan bahaya serta hal ihwal kegentingan yang memaksa.⁶⁹ Meskipun keduanya terlihat serupa, yakni keadaan yang tidak normal seperti biasanya, namun terdapat perbedaan diantara keduanya.⁷⁰ “Keadaan bahaya” diatur dalam Pasal 12 UUD NRI 1945, sedangkan “hal ihwal kegentingan yang memaksa” diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945.⁷¹

Secara teori, terdapat tiga unsur penting terkait suatu keadaan dapat dikategorikan dalam keadaan darurat dalam sebuah negara, yakni (a) *State of emergency* (adanya ancaman yang membahayakan); (b) *Dangerous threat*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, Ps. 29 ayat (3).

⁶⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Darurat,” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/darurat>, diakses pada 14 Agustus 2021.

⁶⁸ Rizki Bagus Prasetyo, “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 15, No. 2 (Juli, 2020), hlm 331.

⁶⁹ Madaskolay Viktoris Dahokloy, “Penanggulangan Keadaan Darurat Ancaman Covid-19 dalam Sudut Pandang Tata Negara,” *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 6, No. 2 (November 2020), hal. 252.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Adapun mekanisme penetapan keadaan bahaya diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara Nomor 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya (Perppu Nomor 23 Tahun 1959). *Ibid.* lihat juga: Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...*, Ps. 12 dan 22.

(adanya kebutuhan mendesak yang mengharuskan); dan (c) *Limited time* (adanya keterbatasan waktu yang tersedia).⁷² Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Perppu Nomor 23 Tahun 1959,⁷³ dimana menurut peraturan ini Presiden dapat menyatakan tiga tingkatan keadaan bahaya, yaitu keadaan darurat sipil, keadaan darurat militer, atau keadaan darurat perang.⁷⁴ Selain itu, peraturan ini menyatakan bahwa salah satu penyebab atau faktor terjadinya suatu keadaan bahaya adalah bencana alam,⁷⁵ yang mana menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, terdapat terdapat tiga faktor keadaan darurat, yakni bencana alam,⁷⁶ bencana non-alam,⁷⁷ dan bencana nasional.⁷⁸

Pandemi Covid-19 sendiri ditetapkan sebagai keadaan darurat oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 yang kemudian diubah menjadi Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), yang di dalamnya juga ditetapkan status siaga atau status tanggap darurat Covid-19. Penetapan Covid-19 sebagai bencana non-alam serta kedaruratan atau keadaan darurat kesehatan masyarakat didasarkan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (UU Nomor 6 Tahun 2018), yang mana pada Pasal 1 angka 2 disebutkan,

“... kejadian kesehatan masyarakat yang bersifat luar biasa dengan ditandai penyebaran penyakit menular dan/atau kejadian yang disebabkan oleh radiasi nuklir, pencemaran biologi, kontaminasi kimia, bioterorisme, dan pangan yang

⁷² *Ibid.*

⁷³ Perppu Nomor 23 Tahun 1959 diubah dengan Perppu Nomor 22 Tahun 1960 tentang Perpanjangan Jangka Waktu Berlakunya Peralihan Yang Tersebut Pada Pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 139) Tentang Keadaan Bahaya, yang selanjutnya diubah lagi dengan Perppu Nomor 52 Tahun 1960 tentang Perubahan Pasal 43 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 139) Tentang Keadaan Bahaya.

⁷⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara Nomor 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya*, LN Nomor 139 Tahun 1959, TLN Nomor 1908, Ps. 1 ayat (1).

⁷⁵ *Ibid.*, Ps. 1 ayat (1) angka 1.

⁷⁶ Bencana alam diartikans sebagai “bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor”. Indonesia, *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*, UU Nomor 24 Tahun 2007, LN Nomor 66 Tahun 2007, TLN Nomor 4723, Ps. 1 angka 2.

⁷⁷ Bencana non-alam merupakan “bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit”. *Ibid.*, Ps. 1 angka 3.

⁷⁸ Bencana nasional merupakan “bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antarkelompok atau antarkomunitas masyarakat, dan terror.” *Ibid.*, Ps. 1 angka 4.

menimbulkan bahaya kesehatan dan berpotensi menyebar lintas wilayah atau lintas negara.”⁷⁹

Sehingga, berdasarkan undang-undang tersebut, Presiden menetapkan status darurat dalam bidang kesehatan masyarakat akibat Covid-19. Namun, yang perlu diperhatikan adalah bahwa keadaan darurat mengandung asas kesementaraan yang artinya harus dilakukan dengan mempunyai batas waktu tertentu, harus segera berakhir, dan tidak memerlukan waktu yang panjang.⁸⁰

b. Rumah Sakit Pada Masa Pandemi Covid-19

Rumah sakit merupakan sebuah institusi pada bidang pelayanan kesehatan dan sebagai penyelenggara layanan kesehatan perorangan secara paripurna.⁸¹ Rumah sakit sendiri dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni berdasarkan jenis, klasifikasi dan bentuknya. Berdasarkan jenisnya, rumah sakit dibagi menjadi rumah sakit berdasarkan jenis pelayanan dan berdasarkan pengelolaannya.⁸² Kemudian, pengklasifikasian rumah sakit diterapkan pada rumah sakit umum dan khusus, yang dilakukan dengan mengelompokkan rumah sakit secara berjenjang dan fungsi rujukan dalam kemampuan menyelenggarakan pelayanan kesehatan dan fasilitas yang tersedia.⁸³

⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kekarantinaan Kesehatan*, UU Nomor 6 Tahun 2018, LN Nomor 128 Tahun 2018, TLN Nomor 6236, Ps. 1 angka 2.

⁸⁰ Kondisi yang tidak ada jangka waktu penetapan status darurat Covid-19 melanggar asas kesementaraan dan menimbulkan kekhawatiran apabila terjadi dalam jangka waktu yang panjang. Lihat: Dewa Ngakan Putu Bagus Yudha Pratama, “Pengaturan Batas Waktu Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease (Covid-19), *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 9, No. 8 (2021), hal. 1429.

⁸¹ Paripurna artinya, pelayanan kesehatan yang diberikan rumah sakit menitikberatkan pada promosi kesehatan kepada masyarakat agar mempunyai gaya hidup yang sehat (promotif); mencegah suatu masalah penyakit atau kesehatan (preventif); mengurangi maupun menyembuhkan penyakit (kuratif); dan mengembalikan seseorang yang pernah mendertita penyakit ke dalam masyarakat dengan tujuan orang tersebut dapat berfungsi menjadi anggota dalam masyarakat yang berguna bagi dirinya maupun orang banyak (rehabilitatif). Dalam rangka menyelenggarakan suatu layanan kesehatan yang paripurna, maka rumah sakit menyediakan layanan berupa rawat jalan, rawat inap, dan gawat darurat. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang tentang Rumah Sakit...*, Ps. 1 angka 1 dan 3.

⁸² Berdasarkan jenis pelayanan, rumah sakit dibagi menjadi rumah sakit umum, yakni rumah sakit yang memberikan layanan kesehatan disemua jenis dan bidang penyakit; dan rumah sakit khusus, yakni rumah sakit yang menyediakan layanan kesehatan pada satu bidang atau penyakit tertentu. Pelayanan kesehatan ini dilakukan berdasarkan jenis penyakit, disiplin ilmu, organ, golongan umur, maupun hal khusus lainnya. Sementara itu, berdasarkan pengelolaannya, rumah sakit dibagi menjadi rumah sakit publik, yakni rumah sakit yang dikendalikan atau diselenggarakan oleh Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, maupun organisasi non-profit. Rumah sakit jenis ini pengelolaannya tidak bisa dialihkan menjadi rumah sakit privat; dan rumah sakit privat, yakni rumah sakit yang diselenggarakan oleh badan hukum yang memiliki tujuan untuk mendapatkan keuntungan (profit), seperti Persero atau Perseroan Terbatas (PT). *Ibid.*, Ps. 19, 20 dan 21.

⁸³ Pengklasifikasian rumah sakit umum dibagi menjadi (i) Kelas A, yakni yaitu rumah sakit yang mampu menyediakan layanan medis secara spesialis dan subspecialis; (ii) Kelas B, yakni rumah sakit yang mampu menyediakan layanan medis secara spesialis dan subspecialis.

Sementara itu, berdasarkan bentuknya rumah sakit dibagi menjadi rumah sakit statis, bergerak, dan lapangan.⁸⁴

Rumah sakit menjadi salah satu hal yang esensial dalam penanggulangan pandemic Covid-19. Di Indonesia, sejak pertama kali Covid-19 ditemukan pada 3 Maret 2020, Pemerintah segera menetapkan rumah sakit rujukan untuk merawat pasien yang terinfeksi.⁸⁵ Terdapat sebanyak 132 rumah

Layanan yang diberikan rumah sakit umum kelas A maupun B sama, namun fasilitas dan kemampuan layanan yang diberikan kelas B lebih rendah daripada kelas A; (iii) Kelas C, yakni rumah sakit yang mampu menyediakan layanan medis spesialis; dan (iv) Kelas D, yakni rumah sakit yang mampu menyediakan layanan medis spesialis. Rumah sakit umum yang termasuk dalam kelas D dibagi menjadi rumah sakit umum kelas D dan rumah sakit umum kelas D pratama. Yang hanya diperbolehkan melakukan layanan medis spesialis adalah rumah sakit umum kelas D, sedangkan rumah sakit umum kelas D pratama hanya menyelenggarakan layanan medis sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Sementara itu, pengklasifikasian rumah sakit khusus dibagi menjadi (i) Kelas A, yakni rumah sakit yang memiliki dan menyediakan fasilitas dan kemampuan layanan medis secara spesialis maupun subspecialis sesuai kekhususan, serta menyediakan layanan medis dasar dan spesialis lain yang dapat menunjang terlaksananya layanan kekhususan yang ada; (ii) Kelas B, yaitu rumah sakit yang memiliki dan menyediakan fasilitas dan kemampuan layanan medis secara spesialis maupun subspecialis sesuai kekhususan, serta menyediakan layanan medis dasar dan spesialis lain yang dapat menunjang terlaksananya layanan kekhususan yang ada; dan (iii) Kelas C, yaitu rumah sakit yang memiliki dan menyediakan fasilitas dan kemampuan layanan medis secara spesialis maupun subspecialis sesuai kekhususan, serta menyediakan layanan medis dasar dan spesialis lain yang dapat menunjang terlaksananya layanan kekhususan yang ada. Namun yang membedakan dengan kelas A dan B, rumah sakit khusus kelas C ini hanya berlaku bagi rumah sakit yang dikhususkan bagi ibu dan anak. *Ibid.*, Ps. 24 ayat (1). Lihat juga: Kementerian Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*, Permenkes Nomor 30 Tahun 2019, Ps. 19.

⁸⁴ Dalam hal ini, rumah sakit statis diartikan sebagai rumah sakit yang bersifat permanen yang terdapat disuatu tempat atau lokasi dan didirikan untuk jangka waktu yang panjang. Tujuannya adalah melakukan dan menyelenggarakan pelayanan *dibidang* kesehatan perorangan secara paripurna dengan menyediakan layanan berupa rawat jalan, rawat inap, maupun gawat darurat. Sementara itu, rumah sakit bergerak merupakan rumah sakit yang bersifat sementara sehingga penyelenggaraannya dilakukan dalam kurun waktu tertentu dan bisa dipindahkan ke lokasi lain sesuai dengan kebutuhan. Lokasi yang dapat menyelenggarakan rumah sakit ini adalah daerah perbatasan atau tertinggal, daerah yang tidak memiliki rumah sakit, kepulauan, atau saat kondisi dan situasi darurat. Dikarenan rumah sakit akan dipindahkan ke beberapa lokasi, maka bentuk rumah ini harus mendukung mobilitas yang ada, seperti berbentuk pesawat, karavan, bus, kapal laut, atau kontainer. Terakhir, rumah sakit lapangan, yaitu rumah sakit yang didirikan pada satu lokasi tertentu namun bersifat sementara, karena diselenggarakan hanya selama masa tanggap bencana, darurat atau pelaksanaan suatu kegiatan. Bentuk rumah sakit ini dapat bentuk bangunan permanen yang penggunaannya dialihkan menjadi rumah sakit, atau bentuk yang dapat dipindahkan seperti kontainer atau tenda. *Ibid.*, Ps. 5.

⁸⁵ Dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/275/2020 tentang Penetapan Rumah Sakit Rujukan Penanggulangan Penyakit Infeksi Emerging Tertentu, disebutkan bahwa tugas rumah sakit rujukan, di antaranya adalah melakukan penatalaksanaan dugaan kasus yang berpotensi kejadian luar biasa atau wabah penyakit infeksi emerging tertentu termasuk Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) dan memberikan pelayanan kesehatan rujukan pasien dan rujukan spesimen yang berkualitas sesuai dengan standar. Kementerian Kesehatan, *Keputusan Menteri tentang Penetapan Rumah Sakit Rujukan Penanggulangan Penyakit Infeksi Emerging Tertentu*, Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/275/2020, hal. 4.

sakit yang ditetapkan sebagai rumah sakit rujukan selama tahun 2020, yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia.⁸⁶ Namun, selain rumah sakit yang sudah ditetapkan sebagai rumah sakit rujukan, pemerintah memperbolehkan rumah sakit lain untuk melakukan pelayanan kesehatan rujukan bagi pasien maupun spesimen Covid-19 apabila mampu melakukan tata laksana.⁸⁷ Selanjutnya, terdapat rumah sakit lapangan yang didirikan sementara selama ada kondisi darurat, bencana, atau penyelenggaraan kegiatan tertentu, yang salah satunya untuk menanggulangi Covid-19.⁸⁸ Rumah sakit lapangan biasa disebut juga dengan rumah sakit darurat.

Rumah sakit darurat Covid-19 berbentuk bangunan permanen yang fungsi awalnya digantikan sementara menjadi rumah sakit yang melaksanakan pelayanan Covid-19⁸⁹ yang harus disesuaikan dengan pedoman rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat, termasuk kriteria pasien.⁹⁰ Kegiatan yang diselenggarakan rumah sakit darurat Covid-19 dibina dan dilakukan pengawasan dari rumah sakit pengampu,⁹¹ yang harus memiliki izin operasional dan juga menangani pasien Covid-19. Rumah sakit yang ditunjuk sebagai pengampu dari rumah sakit darurat ditetapkan oleh Pemerintah, baik pusat atau daerah.⁹² Adapun salah satu rumah sakit lapangan/darurat yang ditetapkan oleh Pemerintah adalah Rumah Sakit Darurat Covid-19 Wisma Atlet Jakarta.⁹³

⁸⁶ *Ibid.*, hal 6-20.

⁸⁷ Kementerian Kesehatan, *Keputusan Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan tentang Pemantauan dan Evaluasi Kesiapan Rumah Sakit pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Keputusan Dirjen Pelayanan Kesehatan Nomor HK.02.02/1/4405/2020, hal. 9.

⁸⁸ Kementerian Kesehatan, *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Lapangan/Rumah Sakit Darurat pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019*, Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/230/2021, hal. 10.

⁸⁹ Kementerian Kesehatan, *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Klaim Penggantian Biaya Pelayanan Pasien Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) bagi Rumah Sakit Penyelenggara Pelayanan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, Kepmentes Nomor HK.01.07/Menkes/4344/2021, hal. 15.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Kementerian Kesehatan, *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Lapangan/Rumah Sakit Darurat...*, hal. 11.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Rumah Sakit Darurat Covid-19 Wisma Atlet Jakarta atau biasa disebut RSDC Wisma Atlet pada dasarnya adalah bangunan Wisma Atlet yang kemudian ditetapkan menjadi rumah sakit lapangan/darurat dalam penanggulangan Covid-19 oleh Pemerintah. Sebagaimana ditetapkan dalam Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/230/2021, rumah sakit lapangan/darurat haruslah memiliki pengampu untuk menjalankan kegiatan atau operasional di rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat. Adapun pengampu dari RSDC Wisma Atlet adalah Rumah Sakit Pusat Angkatan Darat (RSPAD) Gatot Soebroto. Namun, perlu diperhatikan bahwa perizinan yang melekat pada rumah sakit pengampu berlaku juga pada rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat. Lihat: Kementerian Kesehatan, *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Lapangan/Rumah Sakit Darurat...*, hal. 27.

5. Pengelolaan Limbah B3 Medis Covid-19

a. Perizinan Pengelolaan Limbah B3 Medis di Rumah Sakit Darurat/Lapangan

Pada dasarnya, pengelolaan limbah B3 haruslah dilakukan oleh pihak yang menghasilkan limbah B3 tersebut.⁹⁴ Dengan demikian, maka rumah sakit selaku pihak yang menghasilkan limbah B3, dalam hal ini adalah limbah B3 medis, haruslah melakukan pengelolaan limbahnya, yang terdiri dari kegiatan pengurangan dan pemilahan, pengumpulan, penyimpanan, pengangkutan, pengolahan, dan pembuangan/penimbunan. Dengan demikian, maka pada rumah sakit rujukan yang pada dasarnya merupakan rumah sakit statis, perizinan untuk mengolah limbahnya akan “mengikuti” izin pengelolaan limbah B3 yang telah dimiliki oleh rumah sakit tersebut.

Sebagaimana rumah sakit rujukan, rumah sakit lapangan/darurat selaku penghasil limbah B3 berkewajiban pula melakukan pengelolaan limbah B3.⁹⁵ Namun, jika ternyata pihak yang menghasilkan limbah B3 tidak dapat melakukan pengelolaan limbahnya secara mandiri, maka dapat diserahkan pada pihak lain.⁹⁶ Dengan demikian, jika rumah sakit lapangan/darurat tidak dapat melakukan pengolahan limbah B3 secara mandiri, maka pengelolaannya dapat diserahkan pada pihak lain sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁹⁷ Sebagai contoh, RSDC Wisma Atlet yang ditetapkan menjadi rumah sakit lapangan/darurat pada 20 Maret 2020 haruslah memiliki izin pengelolaan limbah B3 sebagaimana diatur dalam UUPPLH, PP Nomor 101 Tahun 2014 dan PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015. Namun, dikarenakan RSDC Wisma Atlet merupakan rumah sakit yang ditetapkan secara darurat, maka perizinan yang dimilikinya belum tentu akan lengkap, sehingga tidak dapat melakukan pengelolaan limbah B3 secara mandiri. Oleh karena itu, RSDC Wisma Atlet bekerja sama dengan PT Mitra Garuda Palapa dalam pengangkutan dan PT Triguna dalam melakukan pengolahan

⁹⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, Ps. 59. Lihat juga: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara Uji Karakteristik dan Penetapan Status Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun...*, Ps. 1 angka 14 dan Ps. 81.

⁹⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, Ps. 59 ayat (1). Lihat juga: Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU Nomor 11 Tahun 2020, LN Nomor 245 Tahun 2020, TLN Nomor 6573, Ps. 22.20, Ps. 59 ayat (1).

⁹⁶ *Ibid.*, Ps. 59 ayat (3). Lihat juga: *Ibid.*, PS. 22.20, Ps. 59 ayat (3).

⁹⁷ Hal yang membedakan antara pengaturan pengelolaan limbah B3 berdasarkan UUPPLH dan PP Nomor 101 Tahun 2014 dengan UUCK dan PP Nomor 22 Tahun 2021 adalah penghapusan frasa izin lingkungan dan izin pengelolaan limbah B3. Berdasarkan UUCK dan PP Nomor 22 Tahun 2021, yang diperlukan dalam pengelolaan limbah B3 adalah perizinan berusaha atau persetujuan Pemerintah Pusat atau pemerintah daerah. Lihat: *Ibid.*, Ps. 22.20, Ps. 59 ayat (5).

limbahnya.⁹⁸ Hal ini sejalan dengan konsep bahwa walaupun rumah sakit lapangan/darurat belum dapat memenuhi izin pengelolaan limbah B3 karena sifatnya yang darurat,⁹⁹ tidak serta merta ia tidak melakukan pengolahan limbah B3 ataupun otomatis mengikuti izin pengelolaan limbah B3 rumah sakit pengampunya, melainkan dapat melakukan kerja sama dengan pihak ketiga dalam pengelolaan limbahnya.

b. Pengelolaan Limbah Medis dari Rumah Sakit Darurat/Lapangan

Pada dasarnya, pengelolaan limbah medis dibagi menjadi dua, yakni pengelolaan limbah cair dan limbah padat. Pengelolaan limbah cair pada umumnya cenderung lebih “ringkas” jika dibandingkan dengan limbah padat. Pada pengelolaan limbah cair/air limbah, rumah sakit akan menggunakan Instalasi Pengelolaan Air Limbah (IPAL).¹⁰⁰ Namun, dikarenakan tidak seluruh rumah sakit memiliki IPAL, maka pengelolaan limbah cair dapat dilakukan secara *off-site* dan bekerjasama dengan pihak ketiga yang memiliki izin/persetujuan lingkungan.¹⁰¹ Oleh karena itu, maka rumah sakit harus menyediakan tempat penampungan sementara limbah cair, yang kemudian diangkat pihak ketiga setiap hari.¹⁰² Sementara itu, pengolahan limbah padat dilakukan dengan tahapan pewadahan, pengangkutan dan penyimpanan di tempat penyimpanan sementara (TPS).¹⁰³

⁹⁸ Mitra Garuda Palapa, “Mengatasi Penumpukan Limbah Medis di RS Darurat Covid-19 Wisma Atlet Kemayoran, Jakarta,” <https://mitragarudapalapa.co.id/berita-mgp/pengangkutan-limbah-medis/>, diakses pada 6 Oktober 2021.

⁹⁹ Dalam hal ini, tetap perlu diperhatikan ketentuan kondisi darurat sebagaimana telah dibahas sebelumnya, yakni mempunyai batas waktu tertentu, harus segera berakhir, dan tidak memerlukan waktu yang Panjang. Jika telah sekian lama tidak juga melengkapi perizinan yang seharusnya dimiliki, dalam hal ini izin pengelolaan limbah B3 atau yang dalam UUCK dan PP Nomor 22 Tahun 2021 adalah perizinan berusaha dan persetujuan pemerintah Pusat atau pemerintah daerah.

¹⁰⁰ IPAL haruslah ditempatkan di tempat yang jauh atau tidak mengganggu kegiatan pelayanan rumah sakit dan diupayakan dekat dengan badan air penerima (perairan) untuk memudahkan pembuangan. Sementara itu, untuk limbah cair dari sumber tertentu di rumah sakit yang memiliki karakteristik khusus harus di lengkapi dengan pengolahan awal (*pre-treatment*) sebelum disalurkan menuju IPAL. Adapun jenis limbah ini, di antaranya limbah cair dapur gizi dan kantin yang memiliki kandungan minyak dan lemak tinggi, limbah cair laundry yang memiliki kandungan bahan kimia dan deterjen tinggi, limbah cair laboratorium yang memiliki kandungan bahan kimia tinggi, limbah cair rontgen yang memiliki perak tinggi (harus dilengkapi penampungan sementara dan tahapan penanganan selanjutnya diperlakukan sebagai limbah B3) dan limbah cair radioterapi yang memiliki materi bahan radioaktif. Kementerian Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit*, Permenkes Nomor 7 Tahun 2019, Lampiran, hal. 64-65.

¹⁰¹ *Ibid.*, hal. 65.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, hal. 45-46.

Pengelolaan limbah B3 medis dilakukan berbeda dengan pengelolaan limbah cair dan padat di atas.¹⁰⁴ Dalam PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015, limbah B3 yang dihasilkan oleh rumah sakit meliputi limbah dengan karakteristik infeksius, benda tajam, patologis, bahan kimia kadaluwarsa, tumpahan, atau sisa kemasan, radioaktif, farmasi, sitotoksik, peralatan medis yang memiliki kandungan logam berat tinggi dan tabung gas atau kontainer bertekanan.¹⁰⁵ Limbah medis Covid-19 dapat dikategorikan sebagai limbah dengan karakteristik infeksius, yang dapat berupa masker bekas, sarung tangan bekas, perban bekas, tisu bekas, plastik bekas minuman dan makanan, kertas bekas makanan dan minuman, alat suntik bekas, set infus bekas, Alat Pelindung Diri (APD) bekas maupun sisa makanan pasien, yang dapat dikelompokkan menjadi limbah infeksius, limbah benda tajam, limbah kimia, dan limbah farmasi. Dikarenakan sifatnya yang berbeda, maka penanganan limbah ini pun dibedakan menjadi:

- a) Merah, untuk limbah radioaktif;
- b) Kuning, untuk limbah infeksius dan limbah patologis;
- c) Ungu, untuk limbah sitotoksik; dan
- d) Cokelat, untuk limbah bahan kimia kadaluwarsa, tumpahan atau sisa kemasan dan limbah farmasi.¹⁰⁶

Limbah-limbah tersebut kemudian diberikan simbol dan label limbah B3 yang terdiri dari simbol (i) radioaktif, untuk limbah radioaktif; (ii) infeksius, untuk limbah infeksius; (iii) sitotoksik, untuk limbah sitotoksik;¹⁰⁷ dan (iv) toksik/*flammable*/campuran/sesuai dengan bahayanya untuk limbah bahan kimia.¹⁰⁸

Hal yang perlu diperhatikan dari kegiatan pengelolaan limbah B3 oleh rumah sakit lapangan/darurat adalah, dikarenakan sifatnya yang darurat, belum tentu rumah sakit tersebut dapat memenuhi seluruh izin pengelolaan limbah B3 (atau sekarang persetujuan lingkungan) yang disyaratkan pada tahapan pengelolannya. Dalam hal ini, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, jika ternyata pihak yang menghasilkan limbah B3 tidak dapat melakukan pengelolaan limbahnya secara mandiri, maka dapat diserahkan pada pihak lain.¹⁰⁹ Dengan demikian, jika rumah sakit lapangan/darurat tidak dapat

¹⁰⁴ Dalam Bagian A Lampiran V PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015, disebutkan bahwa pengelolaan limbah untuk limbah yang berbentuk cair dapat dilakukan di IPAL dari fasilitas pelayanan Kesehatan.

¹⁰⁵ Dalam hal ini, pengelolaan limbah B3 dari fasilitas pelayanan Kesehatan meliputi pengurangan dan pemilahan Limbah B3, penyimpanan Limbah B3, pengangkutan Limbah B3, pengolahan Limbah B3, penguburan limbah B3 dan/atau penimbunan limbah B3. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun...*, Ps. 4 ayat (1) dan 5.

¹⁰⁶ *Ibid.*, Ps. 7 ayat (3).

¹⁰⁷ *Ibid.*, Ps. 7 ayat (4).

¹⁰⁸ Kementerian Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit...*, hal. 53.

¹⁰⁹ *Ibid.*, Ps. 59 ayat (3). Lihat juga: *Ibid.*, Ps. 22.20, Ps. 59 ayat (3).

melakukan pengolahan limbah B3 secara mandiri, maka pengelolaannya dapat diserahkan pada pihak lain sebagaimana yang dilakukan oleh RSDC Wisma Atlet yang melakukan kerja sama dalam hal pengangkutan dan pengolahan limbah B3 medis yang dihasilkannya.

Selanjutnya, perlu diperhatikan pula bahwa sebelum dilakukan pengangkutan dan pengolahan tersebut, limbah B3 medis yang dihasilkan haruslah disimpan terlebih dahulu untuk sementara waktu, yang mana kegiatan ini juga memerlukan izin (persetujuan lingkungan). Dengan demikian, maka rumah sakit lapangan/darurat wajib pula memenuhi persyaratan perizinan ini untuk dapat melakukan penyimpanan limbahnya. Jika tidak, maka kegiatan penyimpanan yang dilakukan akan menjadi ilegal dan dapat dikenai sanksi.¹¹⁰ Oleh karena itu, rumah sakit lapangan/darurat tetap harus memenuhi persyaratan perizinan ini, dan jika tidak dapat memenuhi persyaratan perizinan ini, maka perlu dilakukan kerja sama dengan pihak lain yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015. Terakhir, hal yang harus diperhatikan adalah asas kesementaraan yang terkandung dalam konsep keadaan bahaya/darurat, yakni bahwa keadaan bahaya/darurat mempunyai batas waktu tertentu, harus segera berakhir, dan tidak memerlukan waktu yang panjang. Sehingga, rumah sakit lapangan/darurat yang sudah beroperasi dalam jangka waktu yang lama haruslah memenuhi persyaratan perizinan ini, sebagaimana rumah sakit pada umumnya atau rumah sakit rujukan, karena dianggap memiliki waktu yang cukup untuk mengurus perizinan tersebut.

6. Melihat ke Depan: Upaya Pengelolaan Limbah B3 Medis Penanganan Covid-19

Meningkatnya kasus Covid-19 menyebabkan meningkatnya limbah B3 medis yang dihasilkan dan harus dikelola. Namun, dikarenakan rumah sakit lapangan/darurat belum tentu dapat memenuhi seluruh perizinan yang dibutuhkan, sementara pengelolaan limbah B3 medis tersebut bersifat wajib, maka diperlukan upaya-upaya untuk memudahkan pengelolaan limbah B3 medis. Hal yang saat ini dapat dilakukan adalah melakukan kerja sama dengan pihak ketiga. Namun, diperlukan pula hal-hal lain yang dapat memudahkan pengelolaan limbah B3 medis Covid-19 ini. Adapun hal-hal tersebut, di antaranya:

¹¹⁰ Dalam Pasal 102 UUPPLH, disebutkan bahwa setiap orang yang melakukan pengelolaan limbah B3 tanpa izin diancam pidana penjara minimal satu tahun dan maksimal tiga tahun, dan denda minimal satu milyar rupiah dan maksimal tiga milyar rupiah. Ketentuan Pasal 102 ini kemudian dihapus oleh UUCK dan diganti dengan Pasal 22.32, Ps. 82A, yang menyebutkan bahwa setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan tanpa memiliki perizinan berusaha, persetujuan pemerintah pusat atau pemerintah daerah dalam hal pengelolaan limbah B3 akan dikenai sanksi administratif. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup...*, Ps. 102. Lihat juga: Indonesia, *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*, UU Nomor 11 Tahun 2020, Ps. 22.32, Ps. 82A.

a. Pengabaian (*waive*)

Konsep pengabaian dalam hal ini terkait erat dengan pendirian rumah sakit lapangan/darurat yang bersifat sementara dan dikarenakan adanya suatu keadaan darurat. Mardiansyah menyatakan bahwa perizinan pengelolaan limbah B3 dari rumah sakit lapangan/darurat tidak perlu dipenuhi karena rumah sakit lapangan/darurat didirikan dengan alasan kebutuhan layanan kesehatan dan tempat tidur rumah sakit yang tidak mampu menampung lonjakan pasien Covid-19. Konsep perizinan rumah sakit pada umumnya seperti izin pendirian dan izin operasional tidak berlaku bagi rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat, sehingga tidak diperlukan izin mendirikan dan juga izin operasional untuk mennyelenggarakan rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat. Termasuk dalam hal ini adalah izin pengelolaan limbah B3 karena rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat dibangun dengan kurun waktu yang singkat dan memaksa, sehingga tidak mungkin mengurus perizinan terlebih dahulu karena membutuhkan proses dan waktu yang panjang.¹¹¹ Namun, perlu diperhatikan bahwa pengabaian izin ini tidak dapat dilakukan berkepanjangan, karena dikhawatirkan kegiatan pengelolaan limbah B3 pada rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat tidak dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga menimbulkan dampak negatif berupa pencemaran lingkungan hidup.

b. Relaksanasi Insinerator

Merujuk pada data Kementerian Kesehatan pada tahun 2020, hanya sebanyak 106 rumah sakit di seluruh Indonesia yang memiliki izin untuk mengolah limbah B3.¹¹² Hal ini berarti bahwa fasilitas pengolahan limbah B3 yang ada tidak sebanding dengan jumlah limbah medis yang dihasilkan selama pandemi ini. Terlebih lagi, muncul kebutuhan untuk membangun rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat, dimana pendirian rumah sakit ini dilakukan dengan mengubah fungsi bangunan menjadi sebuah rumah sakit. Permasalahan yang muncul adalah bangunan yang dialihfungsikan menjadi rumah sakit lapangan/rumah sakit darurat tidak memiliki izin pengelolaan limbah B3 terlebih lagi sarana dan prasarana pengolah limbah B3.

Sehubungan dengan kondisi demikian, maka diterbitkan ketentuan mengenai relaksasi insinerator, dimana rumah sakit yang belum memiliki izin pengelolaan limbah B3, terutama yang sudah memiliki insinerator, tetapi belum memiliki izin, dapat menggunakan insinerator yang dimilikinya dengan syarat, insinerator tersebut bersuhu 800 derajat Celsius.¹¹³ Namun, relaksasi

¹¹¹ Wawancara dengan Rico Mardiansyah, Humas Kementerian Kesehatan, Jakarta, 6 Agustus 2021.

¹¹² Direktur Verifikasi Pengelolaan Limbah B3 dan Limbah Non-B3, "Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dampak Penanganan Covid-19," presentasi pada 1 April 2020, hal. 15-17.

¹¹³ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Penanganan Limbah Medis B3 Covid-19 dengan Peningkatan Sarana dan Sistem", <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/6073/penanganan-limbah-medis-b3-covid-dengan-peningkatan-sarana-dan-sistem>, diakses pada 8 Agustus 2021.

penggunaan insinerator berpotensi menimbulkan bahaya bagi lingkungan hingga berpotensi menimbulkan pencemaran. Pemerintah dalam hal ini tidak bisa memberikan relaksasi insinerator dalam jangka waktu yang lama karena dikhawatirkan penggunaannya tidak dapat diawasi dan memunculkan pelanggaran kewajiban yang seharusnya dipenuhi oleh pemegang izin, sehingga Pemerintah perlu menetapkan jangka waktu pemberian kelonggaran atau relaksasi insinerator.

c. *Lesson learnt from foreign countries*

Tidak hanya bagi Indonesia, pandemi Covid-19 juga menjadi tantangan bagi negara-negara di dunia dalam hal pengelolaan limbahnya. Sebagian besar negara di dunia telah mengikuti aturan perihal pengelolaan limbah B3 medis Covid-19 sebagaimana ditetapkan oleh *World Health Organization* (WHO). Namun, seiring dengan berjalannya waktu, beberapa negara juga mengeluarkan kebijakan maupun pedoman baru untuk pengelolaan limbah B3 medis Covid-19,¹¹⁴ di antaranya adalah Jepang, Inggris dan Amerika Serikat.

Jepang telah mengeluarkan pedoman untuk penanganan limbah medis Covid-19 di negaranya melalui *Ministry of the Environment, Government of Japan* (MOEJ), yang menyatakan pemerintah daerah harus mematuhi pedoman limbah kesehatan untuk mengelola limbah Covid-19,¹¹⁵ dengan Langkah-langkah sebagai berikut.

- a) Memisahkan sampah infeksius, non infeksius, dan sampah umum atau sampah domestik;
- b) Memisahkan limbah benda tajam dari limbah infeksius kedalam wadah yang sesuai untuk limbah benda tajam;
- c) Menutup wadah yang digunakan untuk mengemas limbah medis Covid-19;
- d) Mengangkut limbah dengan troli untuk mencegah limbah berhamburan dan tumpah pada fasilitas pelayanan kesehatan; dan
- e) Menyimpan limbah infeksius secara terpisah dari limbah medis lain
- f) Mengolah dengan insinerator atau autoklaf dan membuang limbah di tempat pembuangan akhir sanitasi tertentu.¹¹⁶

Terdapat beberapa perbedaan dalam pengelolaan limbah medis Covid-19 di Jepang dengan Indonesia. Perbedaan yang paling mencolok adalah pemisahan atau pemilahan limbah medis. Di Jepang, limbah medis Covid-19 dibedakan antara limbah infeksius dengan limbah selain infeksius seperti limbah benda tajam, limbah patologis, limbah farmasi, maupun limbah kimia.

¹¹⁴ Dalam hal ini, negara-negara yang tidak memiliki kebijakan atau regulasi dalam penanganan limbah medis Covid-19 dapat menerapkan peraturan dan pedoman internasional yang dikeluarkan, salah satunya adalah WHO. Lihat: United Nations Environment Programme, *Waste Management during the COVID-19 Pandemic from Response to Recovery* (United Nations Environment Programme, 2020), hal. 9.

¹¹⁵ *Ibid.*, hal. 26.

¹¹⁶ *Ibid.*, hal. 32 dan 38.

Di Indonesia, limbah medis Covid-19 dianggap sebagai limbah infeksius dan dikumpulkan dalam satu kantong berwarna kuning.

Tabel 1. Perbandingan Pengelolaan Limbah Covid-19 di Jepang dan Indonesia

Jepang	Indonesia
Memisahkan limbah infeksius, non infeksius, dan sampah domestik	Mengemas limbah sebagai limbah infeksius
Misahkan limbah benda tajam	Mengemas limbah Covid-19 pada kantong plastik berwarna kuning
Menutup dan mengemas limbah pada wadah tidak mudah bocor	Melakukan desinfeksi pada limbah medis Covid-19
Menyimpan limbah infeksius secara terpisah	Melabeli wadah limbah dengan simbol infeksius
Pengolahan limbah dengan alat insinerator atau autoklaf	Pengolahan limbah dengan alat insinerator atau autoklaf

Sumber: United Nations Environment Programme, *Waste Management during the COVID-19 Pandemic from Response to Recovery*, 2020.

Kemudian, di Inggris penanganan limbah medis Covid-19 dilakukan dengan cara mengumpulkan limbah dalam kantong plastik berwarna kuning dan setelah itu di tampung di tempat penampung sementara selama 72 jam.¹¹⁷ Dengan adanya perlakuan ini, virus Covid-19 yang terdapat pada limbah sudah mati dan dapat diangkut ke fasilitas penanganan akhir.¹¹⁸ Sementara itu, upaya pengurangan limbah medis Covid-19 di Amerika Serikat dilakukan dengan cara melakukan sterilisasi APD dan masker N95 di dalam autoklaf.¹¹⁹

Upaya berbagai negara tersebut dalam menangani dan mengelola limbah B3 medis Covid-19 dapat diadopsi di Indonesia, dimana cara yang paling memungkinkan diterapkan adalah dengan menyimpan limbah medis Covid-19 di dalam kantong plastik berwarna kuning dan menyimpannya selama 72 jam sebelum dibawa ke fasilitas pembuangan akhir. Namun, Indonesia belum mampu untuk menyediakan autoklaf dalam jumlah yang besar sebagaimana di Amerika Serikat. Meskipun di Indonesia sudah mulai menerapkan teknologi autoklaf, namun jumlahnya tidaklah banyak, yakni

¹¹⁷ Yuyun Yunia Ismawati, "Empat Cara Mengelola Limbah Masker dan APD Selama Pandemi Covid-19. Mana yang Lebih Efektif?," <https://theconversation.com/empat-cara-mengelola-limbah-masker-dan-apd-selama-pandemi-covid-19-mana-yang-lebih-efektif-135956>, diakses pada 9 Agustus 2021.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

hanya sebanyak enam rumah sakit dari 2.880 rumah sakit yang ada di Indonesia.¹²⁰

C. Penutup

Pandemi Covid-19 yang melanda dunia menyebabkan meningkatnya limbah B3 medis yang dihasilkan, baik limbah yang berasal dari rumah sakit rujukan maupun rumah sakit lapangan/darurat. Banyaknya jumlah limbah B3 medis Covid-19 yang dihasilkan tersebut tentunya akan menimbulkan ancaman yang berbahaya bagi lingkungan hidup, sehingga wajib dilakukan pengelolaan limbah B3 medis Covid-19 tersebut. Namun, bagi rumah sakit lapangan/darurat, pengelolaan limbahnya akan tersandung masalah perizinan, karena pendiriannya yang dilakukan dalam rangka kedaruratan sehingga belum dapat mengurus perizinannya. Oleh karena itu, umumnya rumah sakit lapangan/darurat akan bekerjasama dengan pihak ketiga berizin untuk melakukan pengelolaan limbah B3 medisnya. Selain itu, untuk memudahkan pengelolaan limbah B3 medis tersebut dapat dilakukan beberapa hal, di antaranya adalah pengabaian (*waive*), relaksasi insinerator maupun penampungan sementara limbah medis selama 72 jam untuk mematikan virus.

Referensi

- Amasuomo, Ebikapade & Jim Baird. "The Concept of Waste and Waste Management." *Journal of Management and Sustainability*. Vol. 6. No. 4 (November, 2016). Hal. 88-96.
- Amerika Serikat. *Resource Conservation and Recovery Act 1976*, RCRA §1004(5).
- Dahokloy, Madaskolay Viktoris. "Penanggulangan Keadaan Darurat Ancaman Covid-19 dalam Sudut Pandang Tata Negara." *Jurnal Keamanan Nasional*. Vol. 6. No. 2 (November 2020). Hal. 249-259.
- Environmental Protection Agency. *Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Orientation Manual*. Washington. District of Columbia: United States Environmental Protection Agency, 2014.

¹²⁰ Dari jumlah ini, hanya terdapat 120 rumah sakit yang telah memiliki insinerator. Di Indonesia sendiri, penanganan limbah medis Covid-19 yang umum dilakukan adalah dengan menggunakan alat insinerator. Bahkan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan memberikan relaksasi izin untuk penggunaan insinerator. Namun, ternyata virus Covid-19 akan mati pada suhu 100 derajat celcius. Sehingga, pembakaran limbah B3 dengan insinerator senyatanya dapat dikurangi karena proses insinerasi juga memberikan masalah baru. Proses pembakaran menghasilkan abu yang terbang diudara yang berpotensi untuk mencemari air, tanah, dan udara. Selain itu, berdasarkan penelitian, virus Covid-19 akan mati setelah berada di permukaan selama 72 jam. Lihat: Andrian Pratama Taher, "Hanya 120 dari 2.880 RS yang Punya Izin Mengelola Limbah Medis", <https://tirto.id/galo> diakses pada 8 Oktober 2021. Lihat juga: Massachusetts Medical Society, Aerosol and Surface Stability of SARS-Cov-2 as Compared with SARS Cov-1, *The New England Journal of Medicine* (April, 2020), hal. 1.

- _____. “Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview.” <https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview> diakses pada 17 Mei 2021.
- _____. “Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) dan Federal Facilities.” <https://www.epa.gov/enforcement/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-and-federal-facilities>, Diakses pada 11 Juli 2021.
- _____. “Superfund: CERCLA Overview.” <https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview> Diakses pada 12 Juli 2021.
- Hesti, Yulia. “Upaya Penanganan Limbah B3 dan Sampah Rumah Tangga dalam Mengatasi Pandemi Corona Sesuai dengan Surat Edaran No. Se2/Menlhk/PS/1b3/Plb.3/3/2020 tentang Pengelolaan Limbah Infeksius (Limbah B3) dan Sampah Rumah Tangga dari Penanganan Corona Virus Disease (Covid-19).” *Jurnal Pro Justitia*. Vol. 1. No. 2 (Agustus 2020). Hal. 60-67.
- Ihsanuddin. “Update 22 Januari: RS Wisma Atlet Rawat 4.935 Pasien Covid-19, Kapasitas Tersisa 17,7 Persen.” <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/01/22/11554841/update-22-januari-rs-wisma-atlet-rawat-4935-pasien-covid-19-kapasitas> Diakses pada 27 Januari 2021.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. UUD NRI 1945.
- _____. *Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana*. UU Nomor 24 Tahun 2007. LN Nomor 66 Tahun 2007. TLN Nomor 4723.
- _____. *Undang-Undang tentang Pengelolaan Sampah*. UU Nomor 18 Tahun 2008. LN Nomor 69 Tahun 2008. TLN Nomor 4851.
- _____. *Undang-Undang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup*. UU Nomor 32 Tahun 2009. LN Nomor 140 Tahun 2009. TLN Nomor 5059.
- _____. *Undang-Undang tentang Rumah Sakit*. UU Nomor 44 Tahun 2009. LN Nomor 153 Tahun 2009. TLN Nomor 5072.
- _____. *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*. UU Nomor 11 Tahun 2020. LN Nomor 245 Tahun 2020. TLN Nomor 6573.
- _____. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara Nomor 160 Tahun 1957) Dan Penetapan Keadaan Bahaya*. LN Nomor 139 Tahun 1959. TLN Nomor 1908.
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Izin Lingkungan*. PP Nomor 27 Tahun 2012. LN Nomor 48 Tahun 2012. TLN Nomor 5285.
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun*. PP Nomor 101 Tahun 2014. LN Nomor 333 Tahun 2014. TLN Nomor 5617.

- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Fasilitas Pelayanan Kesehatan*. PP Nomor 47 Tahun 2016. LN Nomor 229 Tahun 2016. TLN Nomor 5942.
- _____. *Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. PP Nomor 22 Tahun 2021. LN Nomor 32 Tahun 2021. TLN Nomor 6634.
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. *Auditing Waste Management*. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2016.
- Ismawati, Yuyun Yunia. “Empat Cara Mengelola Limbah Masker dan APD Selama Pandemi Covid-19. Mana yang Lebih Efektif?” <https://theconversation.com/empat-cara-mengelola-limbah-masker-dan-apd-selama-pandemi-covid-19-mana-yang-lebih-efektif-135956> Diakses pada 9 Agustus 2021.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. “Darurat.” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/darurat> Diakses pada 14 Agustus 2021.
- Kementerian Kesehatan. *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Kesehatan Lingkungan Rumah Sakit*. Permenkes Nomor 7 Tahun 2019.
- _____. *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*. Permenkes Nomor 30 Tahun 2019.
- _____. *Peraturan Menteri Kesehatan tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit*. Permenkes Nomor 3 Tahun 2020.
- _____. *Keputusan Menteri tentang Penetapan Rumah Sakit Rujukan Penanggulangan Penyakit Infeksi Emerging Tertentu*. Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/275/2020.
- _____. *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Pedoman Penyelenggaraan Rumah Sakit Lapangan/Rumah Sakit Darurat pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019*. Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/230/2021.
- _____. *Keputusan Menteri Kesehatan tentang Petunjuk Teknis Klaim Penggantian Biaya Pelayanan Pasien Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) bagi Rumah Sakit Penyelenggara Pelayanan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Kepmenkes Nomor HK.01.07/Menkes/4344/2021.
- _____. *Keputusan Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan tentang Pemantauan dan Evaluasi Kesiapan Rumah Sakit pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Keputusan Dirjen Pelayanan Kesehatan Nomor HK.02.02/I/4405/2020.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan*. PermenLHK Nomor 56 Tahun 2015.

- _____. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara Uji Karakteristik dan Penetapan Status Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun*. Permen LHK Nomor 4 Tahun 2020.
- _____. *Surat Edaran Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Tata Cara dan Persyaratan Teknis Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan*. SE MENLHK Nomor 167 Tahun 2020.
- _____. “Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun Fasilitas Pelayanan Kesehatan Dampak Penanganan Covid-19.” Presentasi pada 1 April 2020.
- _____. “Penanganan Limbah Medis B3 Covid-19 dengan Peningkatan Sarana dan Sistem.” <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/6073/penanganan-limbah-medis-b3-covid-dengan-peningkatan-sarana-dan-sistem> Diakses pada 8 Agustus 2021.
- Kurniawan, Badrudin. “Pengawasan Pengelolaan Limbah Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) di Indonesia dan Tantangannya.” *Jurnal Dinamika Governance*. Vol. 9. No. 1 (April 2019). Hal. 39-49.
- Massachusetts Medical Society. Aerosol and Surface Stability of SARS-Cov-2 as Compared with SARS Cov-1. *The New England Journal of Medicine* (April, 2020).
- Mitra Garuda Palapa. “Mengatasi Penumpukan Limbah Medis di RS Darurat Covid-19 Wisma Atlet Kemayoran, Jakarta.” <https://mitragarudapalapa.co.id/berita-mgp/pengangkutan-limbah-medis/> Diakses pada 6 Oktober 2021.
- Onsite Waste Technologies. “The Basics of Medical Waste and Disposal.” <https://www.onsitewaste.com/medical-waste-101> Diakses pada 27 September 2021.
- PERSI. “Webinar Covid-19 PERSI: Satu Pasien di RS Rujukan dan Darurat Hasilkan 14,3 kg Limbah Medis Per Hari,” <https://persi.or.id/webinar-covid-19-persi-satu-pasien-di-rs-rujukan-dan-darurat-hasilkan-14-3-kg-limbah-medis-per-hari/> Diakses pada 28 Januari 2021.
- Phillips, Alicia Saunte. *et al.* “Love Canal Tragedy.” *Journal of Performance of Constructed Facilities*. (Juni 2007). Hal. 313-319.
- Prasetio, Rizki Bagus. “Pandemi Covid-19: Perspektif Hukum Tata Negara Darurat dan Perlindungan HAM.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 15. No. 2 (Juli, 2020). Hal. 327-346.
- Pratama, Dewa Ngakan Putu Bagus Yudha. “Pengaturan Batas Waktu Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Corona Virus Disease (Covid-19).” *Jurnal Kertha Semaya*. Vol. 9, No. 8 (2021). Hal. 1422-1432.
- Prihartanto. “Perkiraan Timbulan Limbah Medis Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) dari Rumah Sakit Penanganan Pasien Covid-19.”

Jurnal Sains dan Teknologi Mitigasi Bencana, Vol. 15. No. 1 (Juni 2020). Hal. 12-18.

- Taher, Andrian Pratama. "Hanya 120 dari 2.880 RS yang Punya Izin Mengelola Limbah Medis." <https://tirto.id/galo> Diakses pada 8 Oktober 2021.
- United Nations Environment Programme. *Waste Management during the COVID-19 Pandemic from Response to Recovery* (United Nations Environment Programme, 2020).
- United States Environmental Protection Agency. "Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Overview." <https://www.epa.gov/rcra/resource-conservation-and-recovery-act-rcra-overview> diakses pada 17 Mei 2021.
- Wawancara dengan Rico Mardiansyah. Humas Kementerian Kesehatan. Jakarta, 6 Agustus 2021.

MENGGAGAS PEMBATASAN PEMILIHAN KEMBALI BAGI PRESIDEN YANG PERNAH DIBERHENTIKAN DI INDONESIA

Ghunarsa Sujatnika

A. Pendahuluan

Di dalam negara demokrasi yang menganut sistem presidensial, Presiden merupakan jabatan yang sangat penting dan vital. Presiden memiliki kekuasaan sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Selain itu, secara legitimasi, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga legitimasinya sangat kuat karena memegang mandat langsung dari rakyat.¹ Bahkan, legitimasi yang dimiliki oleh eksekutif sebanding dengan yang dimiliki oleh legislatif. Hal ini membuat Presiden tidak bertanggung jawab kepada legislatif, dan juga sebaliknya legislatif tidak dapat dibubarkan oleh eksekutif.²

Karakteristik lainnya yang dimiliki dalam sistem presidensial adalah masa jabatan yang tetap (*fixed term government*). Hal ini berbeda dengan kabinet pemerintahan yang sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh parlemen sebagaimana karakteristik dalam sistem parlementer. Implikasi dari masa jabatan yang tetap dijalani oleh Presiden adalah Presiden tidak dapat dijatuhkan sewaktu-waktu kecuali karena terbukti melakukan pelanggaran konstitusional.³ Implikasi lainnya adalah terkait dengan pemilihan kembali bagi Presiden petahana untuk dapat mencalonkan diri kembali untuk periode selanjutnya.

Di Indonesia, konstruksi yang dibangun dalam Pasal 7 UUD 1945 setelah amendemen (UUD NRI Tahun 1945) adalah pembatasan masa jabatan Presiden menjadi lima tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali untuk masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.⁴ Konstruksi pasal ini lahir karena praktik yang terjadi ketika masa Presiden Soeharto yang terpilih berkali-kali sehingga menimbulkan pemerintahan yang otoriter. Selain itu, dalam pembahasan pasal ini di MPR juga bersepakat agar terdapat regenerasi

¹ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, 2007, 1; Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," in *The Failure of Presidential Democracy, Volume I*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), 91–105.

² Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), 60.

³ Lili Romli, *Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik, Dan Penguatan Pelembagaan* (Malang: Setara Press, 2019), 36.

⁴ Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan." Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 7.

kepemimpinan sehingga seorang Presiden hanya dapat maksimal menjabat selama dua kali masa jabatan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai persyaratan seseorang mendaftar menjadi calon Presiden diatur dalam Pasal 227 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU No. 7 Tahun 2017). Namun demikian, di dalam aturan UUD NRI Tahun 1945 dan juga UU belum diatur bagaimana jika seseorang mencalonkan diri dengan kondisi dia pernah menjabat sebagai Presiden lalu kemudian diturunkan dari jabatannya.⁵ Hal ini pernah terjadi ketika pada Pemilu 2004, Abdurrahman Wahid pernah mencalonkan diri kembali sebagai bakal pasangan calon Presiden bersama Marwah Daud. Namun, Abdurrahman Wahid tidak lolos verifikasi KPU bukan karena pernah diberhentikan ketika menjabat sebagai Presiden, melainkan karena alasan kesehatan.⁶

Terkait dengan hal pemberhentian Presiden, UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur di dalam Pasal 7A dan 7B. Di dalam kedua aturan itu, yang dapat diberhentikan dari jabatannya hanya Presiden dan/atau Wakil Presiden. Adapun alasan pemberhentiannya adalah karena terbukti melakukan pelanggaran hukum. Selain itu ditambah dengan alasan yang diatur dalam Pasal 6 UUD NRI Tahun 1945, yakni apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengaturan mengenai pembatasan pemilihan kembali bagi Presiden yang pernah diberhentikan perlu diatur secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini penting karena jabatan Presiden merupakan jabatan yang penting dan memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga perlu diisi oleh orang yang tidak memiliki ‘catatan buruk’ dalam kepemimpinan. Selain itu, jabatan Presiden ini perlu mendapatkan kepercayaan publik yang besar sehingga perlu diisi oleh orang yang mampu menjaga kepercayaan itu. Pengaturan ini juga nantinya akan memperjelas persyaratan pencalonan Presiden sebagaimana yang telah diatur dalam konstitusi dan UU Nomor 7 Tahun 2017.

B. Pembahasan

1. Teori Pemberhentian Presiden

Salah satu karakteristik utama dari sistem presidensial adalah masa jabatan yang tetap dalam satu periode pemerintahan. Artinya, Presiden tidak dapat dijatuhkan sewaktu-waktu ketika dalam masa jabatannya. Namun, dengan konstruksi yang kaku seperti itu akan sulit bila ternyata Presiden

⁵ Pada pasal 227 poin i UU Nomor 7 Tahun 2017 hanya menyebutkan bahwa salah satu persyaratan sebagai bakal calon Presiden dan Wakil Presiden adalah surat pernyataan belum pernah menjabat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama. Lihat Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, LN RI Tahun 2017 Nomor 82, TLN RI Nomor 6109.

⁶ Liputan6, “Gus Dur Tidak Lolos,” *Liputan6.Com*, last modified 2004, <https://www.liputan6.com/news/read/78670/gus-dur-tidak-lolos>.

terbukti telah melakukan pelanggaran konstitusional. Oleh karena itu, perlu dibentuk suatu mekanisme istimewa untuk dapat memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya.

Mekanisme istimewa untuk dapat memberhentikan Presiden di tengah masa jabatannya disebut sebagai *impeachment*. Secara istilah, *impeachment* kadang dimaknai sebagai pemecatan atau pemakzulan. Padahal, *impeachment* hanyalah merupakan suatu penjatuhan dakwaan terhadap seseorang untuk dapat dipecat atau diturunkan dari jabatannya.⁷ Kata *impeachment* sendiri dapat dimaknai pula sebagai ‘*accusation*’ atau ‘*charge*’.⁸ Sedangkan menurut Black’s Law Dictionary, *impeachment* dapat diartikan sebagai “*A criminal proceeding against a public officer, before a quasipolitical court, instituted by a written accusation called “articles of impeachment;”*”⁹ Dengan demikian, bila merujuk kepada istilah tersebut, maka *impeachment* merupakan suatu bentuk proses pendakwaan kepada seseorang untuk diturunkan dari jabatannya.

Di dalam UUD NRI Tahun 1945, istilah yang digunakan adalah ‘Pemberhentian Presiden’. Istilah ini dapat bermakna pemberhentian Presiden dilakukan dengan suatu proses pemecatan, baik karena melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.¹⁰ Istilah ini seringkali juga dianggap sebagai ‘pemakzulan’. Menurut Zoelva, pemberhentian juga mengandung makna yang luas seperti: proses, cara, perbuatan memberhentikan atau tempat berhenti.¹¹

Menurut Harun Alrasid, syarat dari pergantian Presiden adalah pemberhentian Presiden. Dalam hal ini, terdapat tiga unsur:¹² (1) Presiden berhalangan secara tetap; (2) Presiden berhenti di tengah masa jabatannya; dan (3) Pejabat pengganti Presiden akan menjabat sisa masa jabatan Presiden yang digantikan. Adapun yang dimaknai sebagai berhalangan tetap adalah:¹³ (1) meninggal dunia; (2) mengundurkan diri (berhenti); (3) diberhentikan dari jabatannya; dan (4) menderit gangguan kesehatan.

Annibal Perez-Linan juga berpendapat bahwa *impeachment* merupakan suatu prosedur yang ditetapkan oleh perumus konstitusi di dalam konstitusi suatu negara yang memberikan kewenangan kepada kongres untuk dapat memberhentikan Presiden dari jabatannya. Ia juga menjelaskan bahwa dalam mekanisme ini, keputusan akhir berada pada kekuasaan Senat atau

⁷ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden* (Jakarta: Konpress, 2014), 9.

⁸ Charles L. Black, *Impeachment: A Hand Book* (New Haven and London: Yale University Press, 1998), 5.

⁹ “What Is IMPEACHMENT?,” <https://thelawdictionary.org/impeachment/>.

¹⁰ Zoelva, *Impeachment Presiden*, 12.

¹¹ *Ibid.*, 13.

¹² Harun Alrasid, “Masalah Pengisian Jabatan Presiden: Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993” (Universitas Indonesia, 1993), 96–100.

¹³ *Ibid.*, 102–103.

Mahkamah Agung. Bahkan menurutnya, penggunaan *impeachment* ini sering terjadi pada negara-negara Amerika Latin. Ia menyebutkan bahwa jika dahulu sebelum masa demokrasi untuk menjatuhkan Presiden menggunakan kudeta militer, maka kini cukup dengan *impeachment*. Oleh karena itu, *impeachment* telah menjadi puncak instabilitas pada sistem presidensial.¹⁴

Dalam sejarahnya, gagasan *impeachment* pertama kali digunakan di Inggris pada 1376. Konsep ini digagas Parlemen Inggris untuk meminimalisasi absolutisme monarki Inggris dan berbagai kebijakan yang menyengsarakan rakyat dengan cara memakzulkan menteri terkait.¹⁵ Mekanisme ini digunakan sebagai bentuk pengawasan secara terukur dan terkontrol terhadap kekuasaan Raja dan pemerintahan yang pada saat itu sangat sulit sekali untuk disentuh oleh Parlemen. Adapun kasus yang pertama adalah terjadi pada masa Raja Edward III, yakni *impeachment* kepada Lord Latimer, Lord Neville, Richard Lyons, dan John Peake. Proses yang dilakukan adalah dakwaan diajukan oleh *House of Commons* dan akan disidang di dalam *House of Lords*. Adapun dakwaan yang dijatuhkan adalah mereka telah menipu Raja dan juga menyalahgunakan kewenangan yang telah didelegasikan kepada mereka.¹⁶

Pada perkembangannya, mekanisme *impeachment* ini lebih digunakan oleh negara-negara yang menganut sistem presidensial. Di Inggris, konsep ini juga semakin ditinggalkan karena telah dianggap konsep yang usang. Namun, di beberapa negara sistem presidensial, konsep ini justru menjadi salah ciri dalam sistem presidensial. Di Amerika Serikat misalnya, Presiden Donald Trump bahkan sampai dua kali menghadapi mekanisme *impeachment* ini. Pada kasus pertama, Trump didakwa dengan ‘*abuse of power*’ dan ‘*obstruction of Congress*’ oleh *House of Representative (House)*.¹⁷ Lalu pada *impeachment* kedua, Trump didakwa dengan *high crimes and misdemeanors* karena peran dia dalam penyerangan ke *US Capitol* pada 6 Januari 2021.¹⁸ Meski berhasil didakwa oleh *House*, namun Trump tidak berhasil untuk diturunkan dari jabatannya sebagai Presiden.

¹⁴ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara* (Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2017), 112.

¹⁵ F.O. Bowman III, “British Impeachments (1376-1787) and the Preservation of the American Constitutional Order,” *Hastings Constitutional Law Quarterly* 46 (2018): 1.

¹⁶ *Ibid.*, 11.

¹⁷ Nicholas Fandos and Michael D. Shear, “Trump Impeached for Abuse of Power and Obstruction of Congress,” *New York Times*, last modified 2021, <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/trump-impeached.html>.

¹⁸ Sam Levine and Lauren Gambino, “Donald Trump Acquitted in Second Impeachment Trial,” *The Guardian*, last modified 2021, <https://www.theguardian.com/us-news/2021/feb/13/donald-trump-acquitted-impeachment-trial>.

2. Aturan dan Praktik Pemberhentian Presiden di Indonesia

Sebelum amendemen UUD 1945, satu-satunya pasal yang mengatur mengenai pemberhentian Presiden terdapat pada pasal 8 UUD 1945. Pada pasal itu disebutkan bahwa Presiden digantikan oleh Wakil Presiden apabila mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Menurut Harun Alrasid, makna ‘berhenti’ adalah *resignation* atau mengundurkan diri.¹⁹ Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, makna ‘berhenti’ juga dapat dimaknai sebagai diberhentikan sebagaimana kasus Presiden Abdurrahman Wahid.²⁰

Mekanisme pemberhentian Presiden selanjutnya diatur pada TAP MPR No. III/MPR/1978. Di dalam TAP MPR tersebut disebutkan bahwa jika Presiden melanggar haluan negara, maka DPR dapat mengajukan memorandum untuk mengingatkan Presiden. Dalam waktu tiga bulan, jika Presiden tidak mengindahkan memorandum sebelumnya, maka DPR dapat kembali mengajukan memorandum yang kedua. Jika dalam waktu satu bulan Presiden tidak mengindahkan memorandum tersebut, maka DPR dapat meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.²¹

Pada praktiknya, terdapat tiga Presiden yang pernah berhenti di tengah masa jabatannya dalam rezim UUD 1945 sebelum amendemen, yakni Presiden Soekarno, Soeharto, dan Abdurrahman Wahid. Proses pemberhentian Soekarno dilakukan melalui beberapa tahap, yakni: (1) pelimpahan kekuasaan Presiden melalui Surat Perintah 11 Maret 1966 (Supersemar); (2) pengukuhan Supersemar melalui TAP MPRS Nomor IX/MPRS/1966; (3) pengakuan fungsi dan kedudukan MPRS sebagai MPR yang sesuai dengan UUD 1945; (4) pemberian peluang pemegang Supersemar melalui TAP MPRS Nomor XV/MPRS/1966 yang secara substansi mengubah Pasal 8 UUD 1945 dan tidak menjalankan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945; (5) pemberhentian Presiden Soekarno dan pengangkatan pemegang Supersemar sebagai Pejabat Presiden melalui TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967; dan (6) pengangkatan Pejabat Presiden sebagai Presiden melalui TAP MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tertanggal 27 Maret 1968.²² Adapun alasan pemberhentian

¹⁹ Alrasid, “Masalah Pengisian Jabatan Presiden: Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993,” 3.

²⁰ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 435.

²¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, TAP MPR Nomor III/MPR/1978, Pasal 7.

²² Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)* (Jakarta: PT. Gramedia, 1997), 106.

Soekarno sebagai Presiden diatur dalam TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 adalah tidak dapat memenuhi pertanggungjawaban konstitusional dan tidak dapat menjalankan haluan dan putusan MPRS.²³

Presiden yang selanjutnya berhenti di tengah masa jabatannya adalah Presiden Soeharto. Meski Soeharto menyatakan pengunduran dirinya sebagai Presiden/Mandataris MPR, tapi tetap dikategorikan sebagai 'berhenti' sebagaimana diatur dalam Pasal 8 UUD 1945. Meski demikian berhentinya Soeharto dari jabatannya, menimbulkan dua perdebatan. Pertama, apakah pemberhentian sepihak dari Soeharto perlu mendapatkan izin dari MPR selaku pemegang mandat. Kedua, apakah setelah berhenti, Soeharto perlu menyampaikan pertanggungjawabannya di hadapan MPR.²⁴ Jawaban untuk pertanyaan pertama dapat dijumpai pada Pasal 4 TAP MPR Nomor III/MPR/1978 yang menyatakan bahwa MPR dapat memberhentikan Presiden atas permintaan Presiden sendiri. Sedangkan untuk jawaban yang kedua, menurut Yusril Ihza Mahendra, Presiden sudah tidak relevan lagi untuk bertanggungjawab kepada MPR.²⁵

Adapun Presiden selanjutnya yang pernah berhenti di tengah masa jabatannya adalah Presiden Abdurrahman Wahid. Mekanisme pemberhentian Abdurrahman Wahid telah sesuai dengan TAP MPR Nomor III/MPR/1978. Hal yang menarik dalam kasus pemberhentian Abdurrahman Wahid ini adalah tidak melalui suatu mekanisme peradilan. Padahal, latar belakang kasus ini adalah terkait kasus dana Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Sultan Brunei Darussalam. Namun, yang menjadi alasan kuat pemberhentian Abdurrahman Wahid adalah karena sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Setelah amendemen UUD 1945, alasan dan mekanisme pemberhentian Presiden menjadi lebih jelas. Salah satu penyebabnya adalah karena kasus pemberhentian Abdurrahman Wahid yang hanya dilakukan oleh lembaga politik, yakni DPR dan MPR, tanpa melalui proses peradilan sebagaimana mestinya. Adapun alasan pemberhentian Presiden diatur dalam Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945, yakni karena pelanggaran hukum berupa: (1) pengkhianatan terhadap negara; (2) korupsi; (3) penyuapan; (4) tindak pidana berat lainnya; (5) perbuatan tercela; dan (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dari alasan pemberhentian ini sangat jelas bahwa yang menjadi alasan utama pemberhentian Presiden adalah karena utamanya adalah pelanggaran terhadap hukum, khususnya melakukan suatu tindak pidana.

²³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, *Ketetapan tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno*, TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, Pasal 1 dan 2.

²⁴ Muhammad Ilham Hermawan, "Mekanisme Pemberhentian Presiden Di Indonesia (Studi Perbandingan Konstitusi Beberapa Negara)" (Universitas Indonesia, 2004), 175.

²⁵ Fajri Nursyamsi, "Pergantian Presiden Republik Indonesia Dengan Dasar 'Tidak Dapat Melakukan Kewajibannya' Dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (Universitas Indonesia, 2016), 75.

Artinya, tidak lagi alasan politis yang menjadi alasan utama untuk pemberhentian Presiden.

Mekanisme pemberhentian pun mengalami penyempurnaan dengan terdapatnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memberikan putusan hukum. Dalam hal ini, yang menjadi *objectum litis* perkara *impeachment* adalah Pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Setelah itu, MK akan memutus apakah membenarkan atau tidak pendapat tersebut. Jika membenarkan, maka DPR akan mengusulkan kepada MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa. Di dalam SI MPR inilah akan ditentukan nasib dari Presiden, apakah tetap menjabat atau diberhentikan.²⁶

Dari mekanisme tersebut, dapat disimpulkan bahwa putusan akhir tetap di tangan lembaga politik. Hal ini berbeda, misalnya dengan Korea Selatan, yang menjadikan MK sebagai lembaga akhir yang menentukan proses pemberhentian Presiden.²⁷ Oleh karena itu, dapat saja Presiden dinyatakan ‘bersalah’ oleh MK, tapi oleh MPR dinyatakan ‘tidak bersalah’.

3. Pembatasan Pencalonan Kembali bagi Presiden yang Pernah Diberhentikan

Salah satu isu yang menarik untuk diteliti lebih jauh adalah implikasi dari diberhentikannya seorang Presiden dari jabatannya. Di Indonesia, akibat dari diberhentikannya seorang Presiden dari jabatannya belum diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, sangat mungkin seorang Presiden yang diberhentikan dalam masa jabatannya, dapat mencalonkan diri kembali untuk jabatan publik yang sama atau jabatan publik lainnya.

Pengaturan implikasi dari pemberhentian Presiden ini dapat ditemukan dalam beberapa konstitusi. Di Amerika Serikat, diatur dalam Article 1 Section 3 Par 7 yang berbunyi,

*Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.*²⁸

Di dalam Konstitusi Argentina juga ditemukan aturan yang sama, yakni “*The judgment shall go no further than to remove the accused person from office, and in addition declare him incapable of holding any employment of honor, trust, or pay of*

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 1945, Pasal 7A dan 7B.

²⁷ Ryan Muthiara Wasti, “Mekanisme Impeachment Di Negara Dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme Impeachment Di Indonesia Dan Korea Selatan,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 239.

²⁸ United States, *Constitution of the United States*, Art. 1, Sec. 3, Par. 7.

the Nation. But the party convicted shall, nevertheless, be subject to indictment, trial, and punishment according to law before the ordinary courts."²⁹ Lalu Article 89 ayat (2) Konstitusi Afrika Selatan, "*Anyone who has been removed from the office of President in terms of subsection (1) (a) or (b)*"³⁰ may not receive any benefits of that office, and may not serve in any public office."³¹ Aturan lainnya dapat juga dijumpai pada Article XI sec. 3 poin 7 Konstitusi Filipina, yang menyebutkan "*Judgment in cases of impeachment shall not extend further than removal from office and disqualification to hold any office under the Republic of the Philippines, but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to prosecution, trial, and punishment according to law.*"³²

Dari beberapa konstitusi negara lain, ternyata mengatur mengenai dampak atau implikasi dari pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya. Implikasi yang didapat adalah tidak dapat menjadi pejabat publik, mendeklarasikan bahwa ia tidak mampu untuk memegang pekerjaan yang mendapatkan kehormatan, kepercayaan, atau bayaran dari negara. Selain itu, di beberapa aturan tersebut disebutkan pula secara tegas bahwa Presiden yang diberhentikan dapat dibawa kembali ke pengadilan untuk dituntut atas perbuatannya.

Mengacu kepada perbandingan beberapa konstitusi di Amerika Serikat, Argentina, Afrika Selatan, dan Filipina, maka konstitusi Indonesia sudah sewajarnya mengatur secara tegas bagaimana implikasi dari diberhentikan seorang Presiden dari jabatannya. Dalam hal ini, terutama ketika ia akan mencalonkan diri kembali untuk jabatan yang sama pada Pemilu berikutnya. Kondisi ini sangat memungkinkan mengingat tidak terdapat aturan, baik di konstitusi maupun UU, yang membatasi seseorang yang pernah diberhentikan dari jabatan Presiden untuk mencalonkan diri kembali. Padahal, bila dilihat dari aturan konstitusi negara lain, terlihat bahwa jabatan Presiden merupakan jabatan yang terhormat, sehingga perlu dibatasi hanya orang-orang

²⁹ Argentina, Konstitusi Argentina, Art. 60, https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994#s155, diakses pada 10 Oktober 2021.

³⁰ Ayat 1 poin a dan b yang dimaksud adalah *a serious violation of the Constitution or the law* (kejahatan serius terhadap konstitusi) dan *serious misconduct* (pelanggaran serius).

³¹ Afrika Selatan, *Konstitusi Afrika Selatan*, Art. 89 ayat (2), https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012#s1449, diakses pada 10 Oktober 2021.

³² Filipina, *Konstitusi Filipina*, Art. XI, Sec. 3, poin 7, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987#s620, diakses pada 10 Oktober 2021.

yang memenuhi syarat, termasuk syarat integritas dan kredibilitas dirinya, yang layak menjadi calon Presiden.

C. Penutup

Jabatan Presiden merupakan jabatan yang sangat penting dan kuat dalam sistem presidensial. Kekuasaan yang dimiliki sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara memiliki rentang kendali yang sangat luas. Untuk itu diperlukan suatu aturan yang ketat dan tegas terkait kriteria calon Presiden yang nantinya akan memimpin.

Salah satu penerapan aturan itu adalah dengan cara membatasi pemilihan kembali bagi seseorang yang telah diberhentikan dari jabatan Presiden pada masa sebelumnya. Realita ia telah diberhentikan menunjukkan bahwa orang tersebut tidak lagi memiliki integritas dan kredibilitas untuk menjadi seorang pemimpin negara. Padahal, jabatan Presiden merupakan jabatan terhormat, karena ia memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat untuk memimpin negara dan pemerintahan. Kondisi ini sangat mungkin terjadi di Indonesia karena konstitusi maupun UU tidak mengatur tentang pembatasan itu. Oleh karena itu, sangat penting aturan pembatasan ini diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana konstitusi dari beberapa negara lainnya seperti Amerika Serikat, Afrika Selatan, Argentina, dan Filipina.

Daftar Pustaka

- Alrasid, Harun. "Masalah Pengisian Jabatan Presiden: Sejak Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 1945 Sampai Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat 1993." Universitas Indonesia, 1993.
- Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Black, Charles L. *Impeachment: A Hand Book*. New Haven and London: Yale University Press, 1998.
- Bowman III, F.O. "British Impeachments (1376-1787) and the Preservation of the American Constitutional Order." *Hastings Constitutional Law Quarterly* 46 (2018): 745–792.
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge University Press, 2007.
- Fandos, Nicholas, and Michael D. Shear. "Trump Impeached for Abuse of Power and Obstruction of Congress." *New York Times*. Last modified 2021. <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/trump-impeached.html>.
- Hermawan, Muhammad Ilham. "Mekanisme Pemberhentian Presiden Di

- Indonesia (Studi Perbandingan Konstitusi Beberapa Negara).” Universitas Indonesia, 2004.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 1945.
- Levine, Sam, and Lauren Gambino. “Donald Trump Acquitted in Second Impeachment Trial.” *The Guardian*. Last modified 2021. <https://www.theguardian.com/us-news/2021/feb/13/donald-trump-acquitted-impeachment-trial>.
- Lijphart, Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.” In *The Failure of Presidential Democracy, Volume I*, edited by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Liputan6. “Gus Dur Tidak Lolos.” *Liputan6.Com*. Last modified 2004. <https://www.liputan6.com/news/read/78670/gus-dur-tidak-lolos>.
- Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara)*. Jakarta: PT. Gramedia, 1997.
- Nursyamsi, Fajri. “Pergantian Presiden Republik Indonesia Dengan Dasar ‘Tidak Dapat Melakukan Kewajibannya’ Dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.” Universitas Indonesia, 2016.
- Romli, Lili. *Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik, Dan Penguatan Pelembagaan*. Malang: Setara Press, 2019.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Wasti, Ryan Muthiara. “Mekanisme Impeachment Di Negara Dengan Sistem Presidensial: Studi Perbandingan Mekanisme Impeachment Di Indonesia Dan Korea Selatan.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 237.
- Zoelva, Hamdan. *Impeachment Presiden*. Jakarta: Konpress, 2014.
- “What Is IMPEACHMENT?” <https://thelawdictionary.org/impeachment/>.

MENGGAGAS LAHIRNYA BADAN ARBITRASE SYARIAH INTERNASIONAL DARI TRANSAKSI-TRANSAKSI INTERNASIONAL PERBANKAN SYARIAH DI INDONESIA¹

Mutiara Hikmah²

Abstrak

Hukum Perbankan Syariah merupakan salah satu dari bidang keuangan Syariah yang saat ini menjadi bagian yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Lahirnya Lembaga-lembaga keuangan Syariah dalam system hukum ekonomi Syariah juga menjadi salah satu penyebab lahirnya Lembaga penyelesaian sengketa alternatif yang bercorak Syariah pula. Lembaga Arbitrase Syariah di Indonesia diawali dari adanya lembaga-lembaga perekonomian Islam atau Lembaga Keuangan Syariah/LKS, seperti Bank Muamalat Indonesia (BMI), Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS), dan Asuransi Takaful. Lembaga keuangan tersebut hadir dengan mengusung prinsip Syariah. Untuk mengatasi segala perselisihan yang muncul antara para pihak, dibutuhkan sebuah pranata hukum yang sesuai dengan dasar hukum yang digunakan dengan prinsip syariah. Maka, atas prakarsa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), dibentuklah sebuah pranata hukum yang bernama Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) kemudian resmi diubah menjadi Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS). Lembaga ini bertugas menangani berbagai sengketa bisnis, baik bagi mereka yang beragama Islam maupun non-Islam. Sejak pendirian Badan Arbitrase Syariah Nasional pada tahun 2003 putusan Basyarnas beberapa kali terbit pada tahun 2007 dengan putusan No. 15/2007 tentang Putusan perkara Wanprestasi dan Penafsiran dalam akad Mudharabah Muqayyadah. Disamping itu putusan No. 16 tahun 2008 Basyarnas/PUT/ Ka. Jkt. Selain itu terdapat pula beberapa putusan dari Pengadilan Agama mengenai perselisihan bidang perbankan Syariah. Kedepannya, peran Pengadilan Agama dan Basyarnas akan lebih meningkat lagi, mengingat begitu banyak lembaga keuangan yang lahir di Indonesia dengan segala permasalahannya yang timbul dari hubungan keuangan tersebut, termasuk dari sengketa keuangan syariah dengan unsur asing (berupa pihak dalam kontrak, kewarganegaraan dan domisili para pihak, pilihan hukum dan pilihan forum). Artikel ini akan menggali dan mengkesplor mengenai kontrak-kontrak di bidang perbankan Syariah yang berkaitan dengan Hukum Perdata Internasional (mengandung unsur asing). Putusan yang akan dianalisis bisa berasal dari sengketa perbankan di Pengadilan Agama maupun dari Badan Arbitrase Syariah Nasional.

Kata Kunci: Pilihan Hukum dan Forum, Kontrak Perbankan Syariah.

I. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, dimana penduduknya sangat beragam dari segi bahasa, suku, budaya dan agama. Dari enam agama yang dilindungi oleh negara, Islam merupakan jumlah yang terbesar dengan prosentase sekitar 87,2 % dengan jumlah populasi penduduk muslim sekitar 209,12 juta jiwa. Hal ini menyebabkan Indonesia merupakan

¹ Tulisan ini dipersiapkan dalam rangka penyusunan Buku Bersama Makara Merah FHUI dalam rangka Dies Natalies ke 97 tahun FHUI pada 28 Oktober 2021.

² Ketua Bidang Studi Hukum Internasional Periode 2015-2021. Dosen Senior Bidang Studi Hukum Internasional FHUI untuk kelompok Mata Kuliah Hukum Perdata Internasional, peneliti dan penyusun modul perkuliahan Hukum Perdata Internasional, Hukum dan HAM Universitas Terbuka, dan Dosen pada Kelas KKI FEB UI, program Pascasarjana FHUI dan Fakultas Ilmu Keperawatan UI. Mahasiswa program Doktor Jurusan Perbankan dan Keuangan Syariah pada Unishams Malaysia, sejak 2020.

negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia³. Dalam bidang ekonomi dan bisnis, hubungan transaksi keuangan di Indonesia sudah mengenal konsep syariah sejak akhir tahun sembilan puluh dengan bermunculannya lembaga-lembaga keuangan syariah⁴. Menurut SK Menkeu RI No.792 tahun 1990, Lembaga Keuangan adalah suatu badan yang kegiatannya bidang keuangan, melakukan penghimpunan dan penyaluran dana kepada masyarakat terutama guna membiayai investasi perusahaan. Dalam kenyataannya, kegiatan usaha lembaga keuangan bisa diperuntukan bagi investasi perusahaan, kegiatan konsumsi, dan kegiatan distribusi barang dan jasa. Timbulnya Lembaga-lembaga keuangan Syariah ini pun menjadi aspirasi bagi Majelis Ulama Indonesia untuk membentuk Lembaga penyelesaian sengketa, yang lebih dikenal dengan istilah arbitrase.

Arbitrase merupakan salah satu forum alternatif penyelesaian sengketa karena kelebihan-kelebihan yang dimilikinya. Di antaranya seperti: lebih efisien dari segi waktu dan biaya, penyelesaian yang bersifat *win-win solution*, tidak terbuka untuk umum sehingga bersifat rahasia, pelaksanaan yang lebih fleksibel dibandingkan dengan penyelesaian persidangan, dan hasil putusannya yang bersifat final dan mengikat. Penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase ini umumnya memang diterapkan di dunia bisnis dan industri. Hingga kemudian, seiring dengan perkembangan dunia bisnis dan perekonomian Islam di Indonesia maupun Internasional menyebabkan adanya kebutuhan akan lembaga penyelesaian sengketa bisnis secara Islami. Mengingat, sengketa bisnis ini tidak dapat diselesaikan melalui Peradilan Umum maupun Peradilan Agama. Maka lahirlah yang namanya arbitrase syariah, yang dalam konteks Indonesia diwujudkan dengan lahirnya Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) di tahun 1992.

Lembaga arbitrase syariah ini hadir untuk melengkapi perangkat penyelesaian sengketa bisnis yang telah ada sebelumnya, yaitu Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI). Keduanya hadir untuk menyelesaikan berbagai sengketa bisnis secara nasional, tanpa mendasarkan pada salah satu agama/golongan.

Lahirnya Lembaga Arbitrase Islam di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari adanya lembaga-lembaga perekonomian Islam, seperti Bank Muamalat Indonesia (BMI), Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS), dan Asuransi Takaful. Lembaga keuangan tersebut hadir dengan mengusung prinsip syariah, dan secara yuridis formal telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

³ Lihat: <http://www.databoks.katadata.co.id/datapublish>. Diunduh pada 19 September 2020.

⁴ Lembaga Keuangan Syariah adalah suatu perusahaan yang usahanya bergerak di bidang jasa keuangan.

Lihat: Mardani, "Aspek Hukum Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia," (Penerbit: Kencana, 2015, hal. 1.

Kemudian, untuk mengatasi segala permasalahan/perselisihan yang muncul karenanya, dibutuhkan sebuah pranata hukum yang sesuai dengan dasar hukum yang digunakan yakni prinsip syariah. Maka, atas prakarsa dari Majelis Ulama Indonesia (MUI), dibentuklah sebuah pranata hukum yang bernama Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) pada tanggal 29 Desember 1992. Pada tanggal 24 Desember 2003, berdasarkan keputusan MUI nomor kep-09/MUI/XII/2003, BAMUI resmi diubah menjadi Badan Arbitrase Syariah Nasional (BASYARNAS). Lembaga ini bertugas menangani berbagai sengketa bisnis, baik bagi mereka yang beragama Islam maupun non-Islam.

Secara yuridis formal, dasar hukum penanganan perselisihan dengan arbitrase dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Pasal 3 ayat 1, yang berbunyi: "*Penyelesaian perkara di luar pengadilan atas dasar perdamaian atau melalui Arbitrase tetap diperbolehkan, akan tetapi putusan Arbiter hanya mempunyai kekuatan eksekutorial setelah memperoleh izin atau perintah untuk eksekusi (executoir) dari pengadilan.*"

Dalam perkembangannya, landasan dibolehkannya arbitrase ini pun didukung oleh hadirnya UU No. 30 Tahun 1999, yang menjelaskan bahwa setiap lembaga arbitrase akan sah secara hukum apabila telah memenuhi syarat/ketentuan yang diatur undang-undang.

Kedudukan hukum arbitrase syariah sendiri, dari segi kelembagaan berstatus yayasan yang dibentuk berdasarkan Akta Notaris Nomor 175 tanggal 21 Oktober 1993, dan berdasarkan surat dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor C-190.H.T.03.07.TH.1992 tertanggal 7 Agustus 1992.

Dari perspektif tata hukum di Indonesia, lembaga arbitrase syariah ini juga memiliki kekuatan hukum. Hal ini mengingat, dalam hukum positif Indonesia, lembaga lain di luar lembaga peradilan diperbolehkan untuk menjadi penengah/wasit/hakim dalam penyelesaian sengketa. Walaupun dari sisi pelaksanaan putusan arbitrase masih terkadang terkendala oleh pengadilan, namun trend yang ada saat ini, pilihan forum arbitrase banyak menjadi pilihan oleh para pihak dalam membuat kontrak dengan pihak lain⁵. Pihak dalam kontrak perbankan Syariah yang terjadi pada saat ini, para pihak bisa individu dan badan hukum yang berbeda kewarganegaraan, domisili atau terdapat pilihan hukum dan/atau pilihan forum asing.

⁵ Ada beberapa alasan yang menyebabkan Lembaga arbitrase tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi putusannya, antara lain:

- 1). Tidak ada landasan hukum, bahwa lembaga arbitrase dapat mengeksekusi putusannya;
- 2). Lembaga arbitrase bukan merupakan alat perlengkapan negara;
- 3). Lembaga arbitrase tidak memiliki alat perlengkapan untuk mengeksekusi putusannya, seperti juru sita, juru lelang, dan lain-lain.

Lihat: Tin Zuraida, *Prinsip Eksekusi Putusan Arbitrase Internasional di Indonesia, Teori dan Praktek yang Berkembang*, cetakan pertama, (Surabaya: PT. Wastu Lanas Grafika, 2009), hal. 222.

Artikel ini akan membahas beberapa hal penting sehubungan dengan beberapa sub bahasan yang telah dirumuskan, antara lain:

- a. Bagaimana menentukan forum yang berlaku dalam kontrak Perbankan Syariah Internasional?
- b. Bagaimana kemungkinan lahirnya Badan Arbitrase Syariah Internasional dalam transaksi Perbankan Syariah yang terjadi di Indonesia?

I. PEMBAHASAN

1. Titik-titik Pertalian Dalam Kontrak Perbankan Syariah Internasional.

Dalam kajian Hukum Perdata Internasional, pembahasan tentang pilihan hukum dan pilihan forum merupakan bagian dari pembahasan titik-titik pertalian baik primer/TPP maupun sekunder/TPS. Dalam membahas topik tentang Titik-titik Pertalian dalam Hukum Perdata Internasional, ada beberapa hal yang menjadi penanda bahwa suatu peristiwa hukum merupakan permasalahan Hukum Perdata Internasional. Hal ini disebut juga dengan Titik Pertalian Primer/TPP. Yang termasuk TPP dalam hukum Perdata internasional, antara lain: Kewargenaran, Bendera kapal, Domisili, Tempat kediaman, Tempat Kedudukan, Pilihan Huku dan Pilihan Forum.

Dalam menganalisis suatu persoalan Hukum Perdata Internasional yang berkaitan dengan pilihan hukum, TPS yang ditinjau untuk melihat hukum yang berlaku pada sebuah peristiwa adalah maksud atau kehendak para pihak.⁶ Hal ini selaras dengan istilah literatur Inggris atas pilihan hukum yang menitikberatkan pada frasa “otonomi para pihak” (*party autonomy*). Dalam sebuah perjanjian komersil, hukum yang berlaku bagi hubungan hukum yang timbul merupakan stelsel hukum yang dipilih oleh para pihak secara subyektif, sesuai dengan kehendak mereka. Terdapat dua cara pengutaraan kehendak para pihak untuk memilih hukum tertentu menurut teori HPI. Cara-cara para pihak untuk melakukan pilihan hukum pada suatu perjanjian adalah:

- a. pilihan hukum dilakukan secara tegas;
- b. pilihan hukum dilakukan secara diam-diam.⁷

Menurut Sudargo Gautama, para pihak yang memilih untuk melakukan pilihan hukum secara tegas melangsungkan perjanjian dengan jelas.⁸ Pilihan hukum secara tegas tidak akan menimbulkan keragu-raguan bagi para pihak yang membacanya. Para pihak secara terang dan eksplisit mencantumkan bahwa untuk perjanjian tertentu mereka memilih stelsel hukum negara tertentu untuk diberlakukan. Bahkan, para pihak dapat menyatakan lebih dari satu pilihan hukum dalam perjanjian tersebut. Sebagai contoh, untuk suatu topik, para pihak memilih hukum negara X, namun untuk topik lainnya, para pihak memilih hukum negara Y sebagai stelsel hukum yang berlaku.⁹

⁶ Zulfa Djoko Basuki (et. Al), *Hukum Perdata Internasional*, hlm. 2.20.

⁷ Sudargo Gautama (1), *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, hlm. 28.

⁸ *Ibid*, hlm. 32.

⁹ *Ibid*, *Hukum Perdata Internasional Indonesia*, hlm. 249.

Pengutaraan pilihan hukum secara jelas dan tegas meminimalisasi terjadinya sengketa atau perselisihan mengenai hukum mana yang seharusnya berlaku. Bahasa penulisan dalam perjanjian juga merupakan bahasa yang mudah dimengerti. Namun, tidak ada peraturan mengenai bahasa apa yang seharusnya digunakan. Hal terpenting adalah jelasnya pemilihan kata dan kalimat yang digunakan untuk menentukan pilihan hukum para pihak.

Pada umumnya, pilihan hukum para pihak akan dimuat dalam sebuah klausul dalam kontrak. Fenomena hukum dalam pembuatan kontrak yang telah berlangsung sedari dulu hingga kini adalah adanya standar-standar baku untuk pembuatan kontrak dalam bidang tertentu. Dalam klausul standar baku yang dimuat pada kontrak tersebut, terdapat pula klausul standar mengenai pilihan hukum pada kontrak tersebut. Pada kontrak-kontrak internasional, klausul pilihan hukum dalam suatu kontrak dikenal dengan “*governing law clauses*” atau “*applicable law*”. Kontrak pada bidang-bidang komersil yang pada umumnya menggunakan standar baku adalah kontrak pengangkutan, kontrak dengan bank, dan kontrak perdagangan besar lainnya.¹⁰

Berbeda dengan pilihan hukum secara tegas, pilihan hukum yang dilakukan oleh para pihak secara diam-diam tidak menunjukkan secara nyata stelsel hukum mana yang diinginkan para pihak untuk berlaku. Metode pilihan hukum secara diam-diam ini berkembang sejak tahun 1980-an.¹¹ Menurut Sudargo Gautama, pilihan hukum secara diam-diam ini dianggap ada jika maksud para pihak dapat disimpulkan dari tingkah laku atau perbuatan yang menunjuk ke arah tersebut. Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, pilihan hukum yang dilakukan secara diam-diam menggunakan kata “*impliedly*” atau “*tacitly*”. Kedua kata ini memiliki terjemahan yaitu “menghendaki, namun tanpa menyatakannya secara langsung melalui kata-kata.”¹² Akan tetapi, dalam hal ini, keadaan diam para pihak tidak dapat disimpulkan sebagai ketiadaan kehendak para pihak untuk memilih suatu stelsel hukum. Kehendak para pihak dapat dilihat dari sikap para pihak atau suatu keadaan dalam kontrak yang memberi tanda bahwa hukum X adalah hukum yang dikehendaki para pihak. Oleh karena itu, metode ini juga dikenal dalam bahasa Inggris dengan terminologi “*inferred intention*” yang memiliki terjemahan yaitu kehendak yang disimpulkan.¹³ Tentu saja, tidak akan terdapat suatu penyimpulan tanpa adanya suatu fakta objektif yang menunjuk pada kehendak pilihan hukum yang diinginkan oleh para pihak.

Dalam sebuah kontrak internasional, pilihan hukum dan/atau pilihan forum para pihak dapat dituangkan dalam klausul khusus. Sama halnya dengan

¹⁰ Zulfa Djoko Basuki (et. Al), *Hukum Perdata Internasional*, hlm. 6.26.

¹¹ Brooke A. Marshall, “Reconsidering the Proper Law of the Contract”, *Melbourne Journal of International Law* 13 (2012), hlm. 7-8.

¹² Oxford Dictionaries, ed.2 (Oxford: Oxford University Press, 1989). Hasil terjemahan bebas dari “*that is suggested indirectly or understood, rather than said in words. Implied = suggested without being directly expressed.*”

¹³ Brooke A. Marshall, “Reconsidering the Proper Law of the Contract”, hlm. 8.

pilihan hukum para pihak. Forum penyelesaian sengketa yang dapat dipilih amat beragam. Para pihak dapat memilih menyelesaikannya di sebuah institusi peradilan suatu negara, seperti pengadilan negeri atau pengadilan niaga. Selain itu, para pihak juga dapat memilih forum-forum alternatif penyelesaian sengketa, contohnya negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.¹⁴ Para pihak dapat secara lebih spesifik menuangkan lembaga-lembaga mana yang mereka inginkan untuk melaksanakan alternatif penyelesaian sengketa tersebut. Dalam kaitannya dengan suatu lembaga arbitrase, tempat yang dipilih untuk melaksanakan penyelesaian sengketa melalui arbitrase dikenal dengan istilah *seat of arbitration*. Sementara itu, tujuan dari stelsel hukum yang telah dipilih oleh para pihak akan berfungsi untuk menentukan sah atau tidaknya kontrak yang telah dibuat oleh para pihak dan menjadi acuan bagi syarat-syarat materiil atau substansi dari kontrak.¹⁵ Singkatnya, stelsel hukum yang dipilih oleh para pihak akan menentukan keabsahan dan akibat dari perjanjian, sementara forum yang dipilih oleh para pihak berperan untuk mengaplikasikan dan memastikan bahwa hukum tersebut akan ditegakkan.¹⁶

Suatu pilihan forum para pihak tidak sama dengan pilihan hukum. Penting untuk diingat bahwa pilihan forum yang dilakukan oleh para pihak harus tetap tunduk pada kaidah-kaidah hukum yang ada. Dalam melakukan pilihan forum, para pihak tidak diperkenankan untuk menjadikan suatu peradilan menjadi sebuah instansi yang berwenang menyelesaikan perkara apabila menurut kaidah hukum intern negara yang bersangkutan hakim itu tidak berwenang adanya.¹⁷ Contoh bidang-bidang yang tidak dapat menerapkan kebebasan pilihan forum dimuat pada Pasal 2 dari *Hague Convention on Choice of Court Agreements*, yaitu sebuah konvensi yang membahas mengenai perjanjian pilihan forum. Pada umumnya, persoalan yang berkaitan dengan status seseorang, hukum keluarga, dan persoalan yang berkaitan dengan hukum publik tidak dapat menerapkan kebebasan untuk menentukan pilihan forum.¹⁸

¹⁴ Proyek Penelitian dan Pengembangan Mahkamah Agung RI, *Laporan Penelitian Alternative Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa Alternatif) dan Court Connected Dispute Resolution (Penyelesaian Sengketa yang Terkait dengan Pengadilan)* (Jakarta: MARI, 2000), hlm. 15-18.

¹⁵ Zulfa Djoko Basuki (et. Al), *Hukum Perdata Internasional*, Banten :Penerbit UT hlm. 6.25.

¹⁶ George A. Zaphiriou, "Choice of Forum and Choice of Law Clause in International Commercial Agreement", *Maryland Journal of International Law* 3 (1978), hlm. 311.

¹⁷ Sudargo Gautama, *Hukum Perdata Internasional*, Edisi kedua, cetakan kedua, Buku kelima, Bandung: Alumni: 1998, hlm. 233

¹⁸ Hague Conference on Private International Law, *Convention on Choice of Court Agreements* (2005), Article. 2.

2. Lembaga Perbankan Syariah Dalam Hukum Indonesia

Hukum Ekonomi Syariah merupakan perkembangan Ilmu Hukum yang berbasis pada Syariah Islam. Sumber hukum dasar tertulis sebagai sandaran ekonomi Syariah paling utama dan pertama dalam system Hukum Indonesia adalah ketentuan Pasal 29 UUD 1945. Sumber hukum tertulis dalam bentuk produk Peraturan Pemerintah yang berlaku sebelum diundangkannya UU No. 10 Tahun 1998, dan secara langsung menjadi sandaran operasional kegiatan usaha bank berdasarkan prinsip Syariah, antara lain berupa PP No. 72 Tahun 1992. Selain itu, segala bentuk produk peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum tertulis, baik yang secara langsung ataupun tidak langsung terkait dengan operasional kegiatan usaha ekonomi, juga dapat menjadi sumber hukum tertulis bagi system operasional ekonomi Syariah, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip hukum Syariah Islam. Sebagai salah satu contoh yang dapat dilihat dalam hal ini adalah mengenai lembaga perbankan.

Lembaga Perbankan merupakan sebuah Lembaga yang melaksanakan tiga fungsi utama, yaitu menerima simpanan uang, menyalurkan uang dan memberikan pelayanan pengiriman uang¹⁹.

Berdasarkan definisi perbankan Syariah, yang dimaksud dengan bank Syariah adalah bank yang berdasarkan prinsip Syariah (hukum Islam), yang dalam operasionalnyaberpedoman kepada Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI)²⁰.

Perbankan Syariah dalam melakukan kegiatan usahanya berasaskan pada prinsip Syariah, demokrasi ekonomi, dan prinsip kehati-hatian²¹. Adapun tujuan perbankan Syariah yaitu menunjang pelaksanaan pembangunan national dalam rangka meningkatkan keadilan, kebersamaan, dan pemerataan kesejahteraan rakyat²².

Adapun fungsi Bank Syariah dan Unit Usaha Syariah yaitu: menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat, menerima dana yang berasal dari zakat, infak, sedekah, hibah atau dana sosial lainnya, dan menyalurkannya kepada organisasi pengelolaan zakat²³.

Pada prakteknya, pengoperasian penggunaan prinsip-prinsip Syariah di bank dilakukan langsung dijadikan dasar usaha-usaha bank secara menyeluruh seperti Bank Muamalat Indonesia, Bank Perkreditan Rakyat Syariah dan Bank Syariah Mandiri atau melalui bank umum konvensional yang sebagian usahanya menggunakan prinsip-prinsip Syariah, yaitu dengan membuka cabang, seperti BNI Syariah, Bank Niaga Syariah, Bank Mega Syariah, dan lain-lain.

¹⁹ Mardani, *op.cit.*, hal. 12.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.* hal. 25.

²² Lihat Pasal 1 ayat (10) Undang-undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

²³ Mardani, *op.cit.*, hal. 27.

Banyak dan berkembangnya perbankan Syariah membawa perkembangan positif bagi pertumbuhan perekonomian nasional. Namun jika perkembangan ini tidak diantisipasi dengan penyelesaian sengketa, justru akan berpengaruh negatif terhadap perkembangan perekonomian nasional. Seiring perkembangan tersebut, peran arbitrase Syariah sebagai badan alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan menjadi pilihan utama bagi para pelaku usaha bank Syariah²⁴.

3. Forum Penyelesaian Sengketa Dalam Kontrak Perbankan Syariah Internasional.

Pilihan Hukum dan pilihan Forum merupakan pembahasan penting dalam kajian Hukum Perdata Internasional. Karena keduanya merupakan penanda sekaligus penentu bagi hakim atau arbitrator dalam menentukan hukum mana yang berlaku dan forum mana yang berwenang dalam menyelesaikan suatu sengketa dari kontrak-kontrak keuangan di bidang perbankan Syariah.

Bidang Hukum Perdata Internasional dan bidang perbankan dan keuangan syariah adalah dua bidang ilmu pengetahuan yang saat ini sedang mengalami pertumbuhan dan perkembangan pesat. Hal ini ditandai dengan begitu banyaknya Lembaga-lembaga keuangan Syariah yang lahir di Indonesia pada saat ini. Demikian pula dengan gagasan untuk memilih hukum dan forum asing dalam menyelesaikan sengketa-sengketa keuangan Syariah, menjadikan pembahasan tentang Hukum Perdata internasional semakin relevan dalam penelitian ini.

Yang menjadi ruang lingkup penelitian ini adalah kontrak-kontrak di bidang perbankan Syariah dimana terdapat pilihan hukum atau pilihan forum asing di dalam klausul perjanjiannya. Kontrak-kontrak keuangan yang dimaksud adalah kontrak-kontrak di bidang Perbankan Syariah yang mengandung unsur asing/*foreign elements*.

Banyaknya pencantuman klausul arbitrase Syariah diberbagai akad pembiayaan yang dibuat oleh perbankan Syariah, seperti perjanjian jual beli saham, jual beli istishna, pembiayaan mudharabah, pembiayaan musyarakah dan pendaftaran asuransi takaful dapat menghindari dari perbuatan debitur nakal. Hal ini disebabkan calon debitur terikat pada isi perjanjian yang dibuat, sesuai dengan asas *Pacta Sun Servanda*²⁵.

Penyelesaian sengketa ekonomi Syariah sebaiknya dilakukan melalui arbitrase Syariah dibanding melalui Lembaga peradilan. Hal ini disebabkan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan, membutuhkan waktu yang sangat lama untuk sampai pada putusan final karena adanya upaya hukum biasa dan luar biasa yang bisa dilakukan oleh para pihak jika timbul sengketa. Hal tersebut sangat tidak menguntungkan bagi perusahaan karena akan

²⁴ Muhammad Asro dan Muhammad Kholid, "Fiqh Perbankan," (Bandung : Pustaka Setia, 2011), hal 291.

²⁵ Perjanjian mengikat sebagai undang-undang bagi para pembuatnya. *Ibid*.

berpengaruh negatif secara langsung, sehingga penyelesaian sengketa tersebut sangat tidak direkomendasikan.

Banyaknya pencantuman klausul arbitrase Syariah menjadi tantangan tersendiri bagi Lembaga arbitrase Syariah untuk menyelesaikan sengketa-sengketa tersebut secara cepat, sederhana, mudah, dan mengantisipasi timbulnya sengketa-sengketa perbankan Syariah khususnya dan bidang muamalah pada umumnya. Terutama bidang perdagangan, keuangan, industri, jasa perbankan berdasarkan prinsip-prinsip Syariah.

Kebutuhan akan arbitrase Syariah pada masa mendatang akan sangat dibutuhkan. Hal ini disebabkan cepatnya perkembangan di bidang ekonomi Syariah. Diantara masalah yang harus diantisipasi oleh arbitrase Syariah pada masa yang akan datang adalah mengenai Pasar Uang Islam, Pasar modal Islam, Pegadaian Syariah, dan Modal ventura Islam²⁶. Dasar Hukum bagi para pihak dalam hal memilih Lembaga arbitrase Syariah, tercantum di dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai asas kebebasan berkontrak.

Sejak pendirian Badan Arbitrase Syariah Nasional pada tahun 2003 putusan Basyarnas yang pertama kali pada tahun 2007 dengan putusan No. 15/2007 tentang Putusan perkara Wanprestasi dan Penafsiran dalam akad Mudharabah Muqayyadah. Hingga saat ini, belum banyak sengketa keuangan Syariah yang masuk dan diselesaikan melalui Basyarnas. Sejak tahun 2003 hingga 2017, baru dua sengketa perbankan syariah yang berhasil dituntaskan. Terdapat 3 sengketa perbankan, namun hanya didaftarkan dan akhirnya tidak diproses karena kurang memenuhi syarat BAMUI/Badan Arbitrase MUI²⁷.

Sejak 1993 hingga 2003, BAMUI menuntaskan 12 sengketa perbankan Syariah. Sehingga Basyarnas dan BAMUI, baru menyelesaikan sengketa perbankan Syariah sebanyak dua belas perkara. Ada beberapa kelemahan yang dapat dicatat, sehubungan dengan peran Basyarnas yang masih belum maksimal, antara lain: pengurus termasuk dalam kategori sangat sibuk, karena berkegiatan di tempat lain pula, keuangan yang sangat minim, sosialisasi yang agak lambat karena sedikitnya jumlah kantor cabang di daerah, sehingga sulit apabila ingin melakukan koordinasi.

Kedepannya, baik peradilan agama maupun peran Basyarnas akan lebih meningkat lagi, mengingat begitu banyak Lembaga keuangan yang lahir di Indonesia dengan segala permasalahannya yang timbul dari hubungan keuangan bidang perbankan Syariah.

III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Indonesia sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, merupakan wilayah yang sangat potensial bagi terwujudnya tatanan ekonomi dan keuangan yang berlandaskan pada Syariah Islam. Dengan majunya perkembangan bidang Hukum Ekonomi Syrai dan juga intensitasnya kontrak

²⁶ *Ibid.*, hal. 292.

²⁷ CRH, "Mengurai Benang Kusut Badan Arbitrase Syariah Nasional," (<http://hukumonline.com/3 Januari 2017>). Diunduh pada 20 September 2020.

perbankan Syariah antara individu yang merupaka WNA atau dengan Badan Usaha Asing, menjadikan Indonesia sebagai negara dengan mayoritas muslim siap untuk mengarahkan perekonomian dan keuangan berdasarkan hukum Ekonomi Syariah.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara, perlu memandang penting dan menganggap perlu adanya perubahan atau pergeseran politik hukum ekonomi Indonesia yang berbasiskan pada ekonomi Syariah. Jika kebijakan pemerintah yang pro terhadap praktek ekonomi keuangan syariah, maka segala aktifitas ekonomi warga dan warga negara berbasiskan pada kehidupan ekonomi Syariah yang diharapkan akan mejadi rahmat bagi umat Islam pada khususnya, dan bagi umat manusia pada umumnya di negara Indonesia ini.

Studi dan riset ini terbatas pada pembahasan kontrak-kontrak perbankan Syariah yang di dalamnya terdapat unsur-unsur asing. Unsur asing dalam hal ini, bisa terjadi bahwa para pihak adalah pelaku usaha asing, bisa juga badan hukum asing atau kontrak tersebut memilih hukum asing atau memilih forum asing, diluar forum penyelesaian sengketa yang ada di negara tersebut. Kontrak-kontrak tersebut di atas, dalam kajian Hukum Perdata Internasional sebagai Kontrak perbankan Syariah dengan unsur asing. Dengan demikian Perguruan Tinggi yang menyelenggarakan Pendidikan Hukum, seyogyanya bisa memasukan materi pembahasan Hukum Ekonomi nasional, masukan ke dalam Kutrkulum Fakultas Hukum dari berbagai jurusan dan program peminatan. Hak ini penting untuk mempersiapkan kempuan SDM di masa datang yang memiliki kemampuan dan kempetensi di bidang Hukum Ekonomi Syariah.

Referensi

- Gautama, Sudargo. *Arbitrase Dagang Internasional*. Cetakan I. Bandung : Alumni, 1979.
- , "Konsep Rancangan Undang-Undang Hukum Perdata Internasional Indonesia", disajikan dalam Lokakarya Hukum Perdata Internasional Indonesia, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, di Jakarta 29 September 1983.
- , *Pengantar Hukum Perdata Internasional Indonesia*, Cetakan pertama. Bandung: PT. Binacipta, 1987.
- , *Perkembangan Arbitrase Dagang Internasional Di Indonesia*. Bandung : PT. Eresco, 1989.
- , *Aneka Hukum Arbitrase (Ke Arah Hukum Arbitrase Indonesia Yang Baru*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1996.
- , *Undang-Undang Arbitrase Baru 1999*. Cetakan I. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- , *Arbitrase Luar Negeri dan Pemakaian Hukum Indonesia*. Cetakan I. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2004.

- Hay, Peter. *Private International Law and Procedure*, Elgar Advanced Introductions, Edward Edgar Publishing, Northampton, M, USA, 2018.
- Hidayat, Yusuf. *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah di Indonesia*. Edisi pertama, Jakarta: Penerbit Kencana. 2020.
- Hikmah, Mutiara. “Implementasi Undang-Undang Arbitrase Terhadap Putusan Arbitrase Internasional di Indonesia (Memasuki 12 Tahun Usia Undang-Undang Arbitrase)”. *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 41 No. 2 (April-Juni 2011). Hal. 259.
- . “Perkembangan Terakhir tentang Pelaksanaan Putusan Arbitrase Internasional di Pengadilan Indonesia”. Dalam buku Percikan Pemikiran Makara Merah, dari FHUI untuk Indonesia. Depok, Badan Penerbit FHUI, 2018. Hal. 105.
- . *Analisis Hukum Perdata Internasional Pada Putusan Arbitrase Internasional*. Depok: Badan Penerbit FHUI, 2018.
- . *Perbandingan Hukum Perdata Internasional Negara-negara Eropa Kontinental dan Negara-negara Anglo Saxon*. Badan Penerbit FHUI, cetakan pertama, Depok, 2021.
- . *Analisis hukum Perdata Internasional Pada Perkara-perkara Putusan Arbitrase Internasional*. Cetakan Pertama. Badan Penerbit FHUI, 2021.
- Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1998.
- Mills, Karen. *Enforcement Of Arbitral Awards in Indonesia & Other Issues of Judicial Involvement in Arbitration*. Karimsyah Law Firm, Jakarta, February 2003.
- Janvan den Berg, Albert. *The New York Arbitration Convention of 1958*. London: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1981.
- Ka’bah, Rifyal. *Penerapan Syariat Islam di Indonesia*. Jakarta: Rifyal Ka’bah Foundtion, 2016.
- Mardani. *Aspek Hukum Lembaga Keuangan Syariah di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2015.
- Nurhasanah, Neneng dan Panji Adam. *Hukum Perbankan Syariah, Konsep dan Regulasi*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2007.
- University Press, 2015.
- Setiadi, A. *Putusan Arbitrase Nasional Dan Internasional, Dalam Perspektif hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT. Ajang Bisnis Global, 2018.
- Suadi, Amran. *Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah, Teori dan Praktek*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2017.
- . *Peran Pengadilan Dalam Arbitrase Syariah*. Jakarta: Penerbit Kencana, 2018.
- Sumampouw, Mathilde. *Pilihan Hukum Sebagai Titik Pertalian Dalam Hukum Perdjandjian Internasional*. Jakarta: Disertasi Fakultas Hukum UI, 1968.

- Symeonides, Symeon C. *Codifying Choice of Law Around the World. An International Comparative Analysis*. UK: Oxford University Press, 2014.
- Umar, Husseyn. *BANI dan Penyelesaian Sengketa*. Jakarta: Fikahati Aneska, 2013.
- Zuraida, Tin. *Prinsip Eksekusi Putusan Arbitrase Internasional di Indonesia. Teori dan Praktek Yang Berkembang*. Surabaya: Wastu Kencana Grafika, 2009.

Referensi Jurnal Dalam 10 tahun terakhir:

1. Musrifah dan M. Khairunnisa. "Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah Melalui Arbitrase Syariah". *Jurnal Ekonomi Islam Al-Amwal*, Vol 9/1, hal. 1-12, tahun 2020.
2. Zaenah. "Resolution Forum of Syariah Economy Dispute". *Hang Tuah Law Journal*, Vol.2/2, hal. 138-145, tahun 2018.
3. M. Arifin S. "Amicable as The principal Mission in a Dispute Resolution Through Sharia Arbitration. *Turkish Online Journal of Design Art and Communication*. Vol. 6, pg. 2562-2570, 2016.
4. E. Siswanto. "Peran Basyarnas Dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis Syariah. *Journal of Islamic Economic Law*. Vol. 3/2, pg. 165-185, 2018.
5. R. Harsya." Community Trends to Choose the Sharia Economy Settlement Agreement". *Diponegoro Law Review*. Vol. 3/1, pg. 104, 2018.
6. E. Apriyandanu. "Kedudukan Basyarnas Dalam Penengana Kepailitan Perbankan Syariah Ditinjau dari Undang-Undang No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah". Vol. 1/21, pg. 30-38, 2018.
7. A. Minardi. "Two Lane Settlement of Sharia Economic Disputes Between Religious Court and Basyarnas. *Indonesian Journal of Religion and Society*. Vol.1/2, pg. 126-137, 2019.
8. R. Adiyanto. " Kedudukan Basyarnas Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi No.39/PUU-X/2012). *Lambung Mangkurat Law Review*. Vol. 1/ 2, pg. 141-149, Feb 2016.
9. N. Triana. "Urgency of Arbitration Clause in Determining The Resolution of Sharia Economic Disputes. *Jurnal Ilmu Syariah Ahkam*. Vol.18/1, pg. 65-88, 2018.
10. S. Al -Hakim, M. Hasanudin, H. Suhendar. "Completion of Legal Conflict in The Implementing of The Decisions of Basyarnas. Vol.8/1/, pg. 78-86, 2020.

PERAN PEER TO PEER LENDING SYARIAH DALAM PENGEMBANGAN USAHA MIKRO KECIL MENENGAH (UMKM) DI INDONESIA

Wirduyaningsih* Arsyiela Azzahra Hatifah*,
Indi Millatul Aula*, Yunita*

E-mail: wirduyaningsih@gmail.com; arsyiela.azzahra@gmail.com;
indiaula636@gmail.com; yunitapadang12@gmail.com

Abstrak

Pembiayaan *peer to peer lending* merupakan salah satu bentuk dari teknologi keuangan. Setelah pertama kali muncul di Inggris pada tahun 2005, P2P *lending* secara legal mulai berkembang di Indonesia sejak tahun 2017. Dalam perkembangannya, selain menerapkan bentuk konvensional, pada tahun 2018 terdapat P2P *lending* yang berprinsip syariah. Secara umum mengenai teknologi keuangan diatur oleh POJK Nomor 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang berbasis Teknologi Informasi. Mengenai pembiayaan P2P *lending* berbasis syariah ketentuannya mengacu pada Fatwa DSN MUI Nomor 117 Tahun 2018 tentang Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah. P2P *lending* merupakan praktik investasi dimana terjadi pengumpulan data bagi orang-orang yang mempunyai kelebihan dana yang dilakukan secara online, kini dengan adanya prinsip syariah maka terbebas dari transaksi yang dilarang seperti terhindar dari *gharar* dan *maysir*, dilakukan dengan akad syariah dan transparan. Kemudahan akses pinjam meminjam melalui P2P *lending* ini sangat membantu dalam meningkatkan perekonomian masyarakat khususnya UMKM di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, dilakukan berdasarkan studi pustaka dengan melihat peraturan tertulis dan menelaah konsep serta teori yang berhubungan dengan apa yang akan dibahas dalam penelitian. Mekanisme dan peran P2P *lending* syariah dalam perkembangan UMKM di Indonesia dapat dilihat bahwa pada periode Januari-Oktober tahun 2020, perusahaan-perusahaan yang terdaftar atau berizin menggunakan pembiayaan P2P *lending* konvensional maupun syariah mengalami penurunan. Walaupun demikian, peran P2P *lending* syariah sangat berpengaruh terhadap perkembangan UMKM di Indonesia.

Kata Kunci : *peer to peer* (P2P) *lending*, teknologi keuangan, UMKM

Abstract

Peer-to-peer lending financing is a form of financial technology. After the first time it was launched in the uk in 2005, P2P lending has begun to legally develop in Indonesia since 2017. In the development of this financial technology, P2P lending does not only apply the conventional online lending, but it also applies the online lending based on sharia principles which was first launched in 2018. In general, this financial technology is regulated by POJK Number 77 of 2016 concerning information Technology-Based Lending Services (LPMUBTI). Meanwhile, the provisions of sharia-based P2P lending refer to Fatwa of the Standard Council of Indonesian Ulema Council Number 117/DSN-MUI/II/2018 concerning Information Technology-Based Financing Services Based on Sharia Principles. P2P lending is an investment practice where the data collection for people who have excess funds is done online. Now with the existence of sharia principles, it is free from prohibited transactions such as avoiding gharar and maysir, conducted by applying sharia principles and using transparent contracts. The easy access to conduct the lending through P2P lending is very helpful in improving the economy of the community, especially MSMEs (UMKM) in Indonesia. This research uses descriptive qualitative research method, conducted based on literature study by looking by referring to written rules and examining concepts and theories related to what will be discussed in the study. The results of this study focusing on the mechanism and role of sharia P2P lending in the development of MSMEs in Indonesia shows that there is a decrease in the number of companies registered or licensed using P2P lending financing based on both conventional and sharia

principles in the period of January-October 2020. However, the role of Islamic P2P lending has greatly influenced the development of MSMEs (UMKM) in Indonesia.

Keywords : peer to peer lending, financial technology, MSMEs (UMKM)

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Teknologi Keuangan atau disebut juga *Financial Technology* (*FinTech*) merupakan suatu layanan keuangan modern yang pelayanannya mengandalkan kemajuan teknologi informasi. Teknologi informasi mulai berkembang sejak tahun 1800-an, yang ditandai dengan terciptanya Telegraf di USA dan Inggris oleh Samuel Morse.¹ Telegraf berfungsi mengirim pesan jarak jauh secara cepat menggunakan teknologi kawat berimpuls listrik. Permulaan kemajuan teknologi informasi ini tidak hanya berpengaruh dalam perkembangan dunia jurnalistik, politik, dan militer, namun juga pada integrasi perekonomian lintas benua. Tahun 1871, Telegraf dikembangkan menjadi layanan pengiriman uang komersial.² Kemudian seiring dengan perkembangan zaman, terciptalah mesin teller otomatis (*Automatic Teller Machine*) pada 1967 yang kini dapat digunakan untuk menyimpan, mengirim, dan menerima uang secara *real time* menggunakan sebuah mesin tanpa harus pergi ke bank.³

Peer to Peer (P2P) Lending pertama kali lahir di Inggris pada tahun 2005 dalam bentuk sebuah platform digital bernama Zopa.⁴ *Peer to Peer Lending* merupakan metode pinjam meminjam dana secara online berbasis teknologi keuangan yang diwadahi oleh platform perusahaan penyedia layanan keuangan non perbankan. Dengan *Peer to Peer Lending* ini, antara pihak yang memberikan pinjaman dengan pihak yang mengajukan pinjaman uang dimungkinkan untuk terhubung dalam berbagai keperluan dengan mudah dan cepat, baik keperluan individu maupun bisnis. Selain menawarkan kemudahan akses bagi penggunaanya, terdapat pula risiko yang tinggi dalam hal gagal bayar dan bunga.

Berkembang di Indonesia sejak tahun 2016, *Peer to Peer Lending* digunakan sebagai praktik investasi untuk pengumpulan dana bagi orang-orang yang mempunyai kelebihan seperti individu atau perusahaan pemodal dan bagi orang-orang yang membutuhkan dana seperti individu dan UMKM (*Usaha Mikro Kecil Menengah*). Sistem ini dijalankan secara online melalui komputer atau gadget sehingga dapat digunakan kapan saja dan dimana saja. Teknologi keuangan ini lahir sebagai inovasi dari layanan keuangan pinjam

¹ Aam Slamet Rusydiana, *Bagaimana Mengembangkan Industri Fintech Syariah di Indonesia? Pendekatan Interpretive Structural Model (ISM)*, "Al-Muzara'ah", Vol. 6, No.2, 2018, hal. 118.

² *Transmitter Regulation*, "Congressional Research Service", 2020, hal. 2.

³ *Crypto Service Gateway, CSG Case Study-Barclays*, "Cryptomathic", hal. 2.

⁴ *Journal of Internet Banking and Commerce, Online Peer to Peer Lending - A Literature Review*, "JIBC", Vol 16, No 2, 2011, hal. 4.

meminjam konvensional dan layanan keuangan *online banking* yang telah diperkenalkan sejak tahun 1997 di Inggris.⁵

Penerapan *Peer to Peer Lending* Syariah di Indonesia sendiri telah berlangsung sejak tahun 2018 yang ditandai dengan dibentuknya Fatwa DSN MUI Nomor 117 Tahun 2018 tentang Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah. Regulasi ini timbul, utamanya dari pertimbangan historis bahwa negara Indonesia mayoritas penduduknya beragama Islam. Oleh karenanya tercipta keinginan kuat untuk melaksanakan syariat dan memenuhi *maqashid syariah* dalam Hukum Islam sebagai wujud ketaatan kepada Allah SWT. *Peer to Peer Lending* Syariah menggunakan mekanisme yang berbeda dengan sistem konvensional, yakni menggunakan akad *mudharabah*, *musyarakah*, dan *ijarah*.

Usaha Mikro Kecil dan Menengah atau yang disingkat UMKM merupakan suatu lembaga perekonomian yang memiliki peran penting dalam mengangkat perekonomian di Indonesia, khususnya dalam mengurangi jumlah pengangguran. Antusiasme masyarakat Indonesia yang ingin merintis usaha juga cukup tinggi. Tercatat sejak eksistensinya tahun 1997, jumlah unit UMKM pada tahun 2019 telah mencapai 65.471.134 unit.⁶ Bahkan dilansir dari Kementerian Komunikasi dan Informatika, jumlah UMKM yang telah menggunakan platform online telah mencapai 9,61 juta unit pada Februari 2019. Seiring dengan pertumbuhan jumlahnya, UMKM juga memiliki beberapa permasalahan, yakni kurangnya suntikan modal serta keterbatasan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam mengakses layanan jasa keuangan. Banyaknya persyaratan dari lembaga keuangan karena ingin mencari UMKM yang kredibel, kerap kali membuat UMKM kesulitan memenuhinya.

Oleh karena itu, model layanan keuangan digital yang dikembangkan oleh industri jasa keuangan dewasa ini khususnya *Peer to Peer Lending* baik yang berbasis konvensional maupun khususnya berbasis syariah, kiranya dapat menjadi solusi bagi UMKM di Indonesia dalam kemudahan mendapatkan akses suntikan modal untuk perkembangan UMKM dan perekonomian Indonesia. Para pengguna *Peer to Peer Lending* Syariah dapat saling melakukan pinjam meminjam dana dengan berlandaskan prinsip-prinsip syariah, sehingga terbebas dari unsur transaksi yang terlarang dan merugikan dalam Islam seperti *Riba*, *Gharar* dan *Maysir*.

B. Pokok Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka dapat disusun pokok masalah sebagai berikut.

⁵ David Parker, *A Brief History of Payments*, "Polymath Consulting", 2015, hal. 12.

⁶ Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, *Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2017-2018*, <https://www.kemenkopukm.go.id/data-umkm> diakses tanggal 1 Oktober 2021.

1. Bagaimana mekanisme pembiayaan *peer to peer lending syariah* di Indonesia?
2. Bagaimana resolusi atas risiko yang dihadapi oleh Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) selaku sebagai pengguna *peer to peer lending syariah*?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Dalam penelitian ini, peneliti mencari data beserta penggalan makna dari data-data yang diperoleh tersebut. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dengan melakukan studi literatur dan analisis terkait rumusan masalah. Literatur dan referensi tersebut diseleksi sehingga mendapatkan data yang akurat dari sumber yang kredibel seperti buku, peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah yang dipublikasikan dalam skala nasional maupun internasional, website resmi pemerintah.

II. PEMBAHASAN

A. Kajian Teori dan Dasar Hukum

Terdapat beberapa regulasi di Indonesia yang dijadikan dasar hukum dalam penelitian ini. Pertama, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77 Tahun 2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang berbasis Teknologi Informasi. Kedua, Fatwa DSN MUI Nomor 117 Tahun 2018 tentang Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah. Sejumlah regulasi ini digunakan untuk mengkolaborasikan prinsip dasar *Peer to Peer Lending* dan *Peer to Peer Lending Syariah* dalam penerapannya bagi perkembangan UMKM di Indonesia.

Pasal 18 POJK No.77/2016 mengatur mengenai hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen, yakni hubungan perjanjian antara Penyelenggara dengan Pemberi Pinjaman dan hubungan perjanjian antara Pemberi Pinjaman dengan Penerima Pinjaman. Selain itu, diatur juga mengenai tanggung jawab penyelenggara pada Pasal 37 POJK No.77/2016, yang menjelaskan bahwa Penyelenggara wajib bertanggung jawab atas kerugian Pengguna yang timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian, Direksi, dan/atau pegawai Penyelenggara. Oleh karena itu, Penyelenggara berkewajiban membuat analisis kredit sebagai bentuk prestasinya kepada Pengguna agar dapat mengurangi risiko gagal bayar.

Pada sistem *Peer to Peer Lending* konvensional, para pengguna platform yakni pemberi pinjaman dan penerima pinjaman, keduanya sama-sama merupakan konsumen. Penerima pinjaman bertujuan memperoleh pinjaman dana tanpa jaminan/agunan dan tanpa persyaratan yang rumit layaknya pengajuan pinjaman pada bank atau lembaga keuangan resmi lainnya. Sementara pemberi pinjaman bertujuan memperoleh keuntungan investasi dana dari bunga pinjaman yang diberikan oleh penerima pinjaman. Pengelola *platform Peer to Peer Lending* adalah lembaga pelayanan keuangan

berbadan hukum yang merupakan pelaku usaha.⁷ Dari 161 *fintech* yang terdaftar di OJK, terdapat 13 *fintech* yang menerapkan prinsip syariah, seperti *platform* Ammana, DANA Syariah, Investree, Danakoo, DUHA Syariah, serta PAPITUPI Syariah yang melayani *P2P Lending* Syariah.⁸

Bunga dalam prinsip ekonomi konvensional merupakan pengembalian kelebihan dana pinjaman yang sejak awal perjanjian sudah ditentukan jumlahnya. Dalam prinsip ekonomi syariah hal tersebut dilarang karena termasuk ke dalam *riba*. Namun terdapat pengecualian apabila sejak awal peminjam dana yang menginginkan dan tidak diperjanjikan sejak awal. Sebagaimana sabda Nabi Muhammad SAW : “*Dari Abu Kuraib, dari Waki’ dari Ali bin Shalih dari Salamah bin Kuhail dari Abu Salamah dari abu Hurairah ia berkata; “Rasulullah SAW meminjam (berhutang) kepada seseorang seekor unta yang sudah berumur tertentu. Kemudian beliau mengembalikan pinjaman tersebut dengan yang telah berumur yang lebih baik dari yang beliau pinjam. Dan beliau berkata, sebaik-baik kamu adalah mereka yang mengembalikan pinjamannya dengan sesuatu yang lebih baik (dari yang dipinjam).*”⁹

Lebih lanjut tentang ketentuan *P2P Lending* Syariah, diatur dalam Fatwa DSN MUI NO: 117/DSN-MUI/II/ 2018 sebagai berikut.

- a. Penyelenggaraan Layanan Pembiayaan berbasis teknologi informasi tidak boleh bertentangan dengan prinsip Syariah, yakni terhindar dari *riba, gharar, maysir, tadlis, dharar, zhulm*, dan haram.
- b. Akad Baku yang dibuat Penyelenggara wajib memenuhi prinsip keseimbangan, keadilan, dan kewajaran sesuai syariah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Akad yang digunakan oleh para pihak dapat berupa akad-akad yang selaras dengan karakteristik layanan pembiayaan, antara lain akad *al-bai’, ijarah, mudharabah, musyarakah, wakalah bi al ujarah*, dan *qardh*.
- d. Penggunaan tandatangan elektronik dalam sertifikat elektronik yang dilaksanakan oleh Penyelenggara wajib dilaksanakan dengan syarat terjamin validitas dan autentikasinya sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- e. Penyelenggara boleh mengenakan biaya (*ujrah/rusun*) berdasarkan prinsip *ijarah* atas penyediaan sistem dan sarana prasarana Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi; dan
- f. Jika informasi pembiayaan atau jasa yang ditawarkan melalui media elektronik atau diunggah dalam dokumen elektronik berbeda dengan

⁷Adi Setiadi Saputra, *Perlindungan terhadap Pemberi Pinjaman Selaku Konsumen dan Tanggung Jawab Penyelenggara Peer To Peer Lending dalam Kegiatan Peer To Peer Lending di Indonesia*, “*Veritas et Justitia*” Vol 5, No 1, 2019, hal. 238-261.

⁸ Teguh Wiyono, “Mekanisme dan Layanan Peer-to-peer Lending Syariah Perspektif Ekonomi Islam,” Tesis Magister IAIN Ponorogo, 2020, hal. 33-34.

⁹ *Ibid*, hal. 31-32.

kenyataannya, maka pihak yang dirugikan memiliki hak untuk tidak melanjutkan transaksi.

Ketentuan-ketentuan tersebut dibentuk berdasarkan karakteristik ekonomi Islam, yaitu ajarannya bersumber dari Tuhan, kontrol dari dalam dan luar diri manusia, kebebasan bertransaksi selama tidak dilarang dalam Al-Qur'an, keseimbangan kemaslahatan individu dan masyarakat, keseimbangan materi dengan spiritual, realistik, serta universal. Karakteristik ini harus dipenuhi agar tercapainya tujuan ekonomi Islam, yakni menjaga agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta (*maqashid syariah*) sebagaimana yang juga menjadi tujuan Hukum Islam.

Dengan demikian dapat kita lihat bahwa P2P *lending* syariah memiliki beberapa keunggulan dibandingkan P2P *lending* konvensional diantaranya sebagai berikut. 1) P2P *lending* syariah tidak mengenal bunga, namun bersifat kerjasama dengan bagi hasil yang disepakati. 2) Penagihan pada P2P *lending* syariah mengedepankan pendampingan pada peminjam. 3) P2P *lending* syariah tidak menerapkan denda kepada peminjam apabila mengembalikan pinjaman lebih cepat atau terlambat ketika terdapat kondisi kahar (*force majeure*). 4) P2P *lending* syariah tidak mengenal kredit, namun menggunakan akad *mudharabah*, *musyarakah*, dan *ijarah* yang pengaturannya berbeda dengan sistem konvensional. P2P *lending* syariah memberikan kemudahan bagi pelaku usaha kecil dan menengah yang baru merintis usaha. P2P *lending* syariah menawarkan jasa pelayanan pada beberapa kegiatan pembiayaan seperti; pembiayaan anjak piutang, pembiayaan pembelian barang pesanan pihak ketiga, pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan online, pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online dengan pembayaran melalui *payment gateway*, pembiayaan untuk pegawai, dan pembiayaan berbasis komunitas.

B. Analisis Pembahasan

1. Mekanisme Pembiayaan *Peer to Peer Lending Syariah*

Perkembangan *peer to peer lending* pertama kali berkembang di Eropa. Pada tahun 2005, di Inggris berdirilah pertama kali sebuah perusahaan *financial technology* atau perusahaan teknologi keuangan P2P *lending* yang bernama Zopa. Sejak awal berdirinya, Zopa telah mengeluarkan lebih dari € 3,22 miliar pinjaman atau setara dengan kurang lebih 55 triliun rupiah. Kemudian, pada tahun 2010, berdirilah perusahaan Funding Circle yang bergerak dibidang teknologi keuangan seperti Zopa. Funding Circle berfokus membantu penyaluran dana untuk UMKM, hingga saat ini perusahaan tersebut telah membantu sekitar 40.000 usaha kecil di seluruh dunia.¹⁰

Sebelum membahas mengenai mekanisme P2P *lending syariah*, lebih baik jika membahas terlebih dahulu perbedaan P2P *lending* konvensional

¹⁰ Darman, *Financial Technology (FinTech): Karakteristik dan Kualitas Pinjaman pada Peer to Peer Lending di Indonesia*, "Jurnal Manajemen Teknologi", Vol.18, No.2, 2019, 130-137, hal. 131.

dengan syariah. P2P *lending* syariah tidak mengenal bunga, namun bersifat kerjasama dengan bagi hasil yang disepakati. Penagihan pada P2P *lending* syariah mengedepankan pendampingan pada peminjam. P2P *lending* syariah tidak menerapkan denda kepada peminjam apabila mengembalikan pinjaman lebih cepat atau terlambat ketika terdapat kondisi kahar (*force majeure*). P2P *lending* syariah tidak mengenal kredit, namun menggunakan akad *mudharabah*, *musyarakah*, dan *ijarah* yang pengaturannya berbeda dengan sistem konvensional.



Gambar 1. Mekanisme P2P *lending* syariah

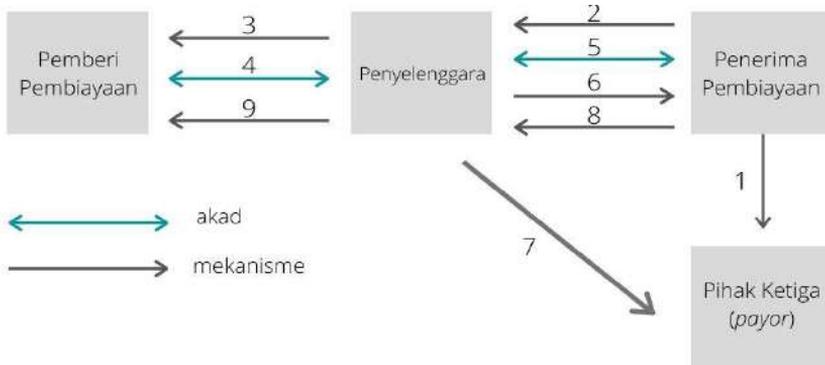
Gambar di atas, merupakan mekanisme secara umum P2P *lending*. Pada angka satu, menjelaskan bahwa pemberi pinjaman menyalurkan dana melalui penyelenggara, kemudian penyelenggara menyalurkan dana ke penerima pinjaman. Angka tiga menjelaskan, penerima pinjaman mengembalikan dana melalui penyelenggara dan penyelenggara mengembalikan dana kepada pemberi pinjaman. Kemudian, pemberi pinjaman membayar *ujrah* atau imbal hasil kepada penyelenggara, lalu penyelenggara memberikan *ujrah* atau imbal hasil kepada pemberi pinjaman. Dalam P2P *lending* semuanya dilakukannya secara online.¹¹

Mengacu pada ketentuan Fatwa DSN MUI Nomor 117/DSN-MUI/II/2018 tentang Layanan Pembiayaan Berbasis Teknologi Informasi Berdasarkan Prinsip Syariah, P2P *lending* syariah dapat dilakukan dengan 6 (enam) model layanan pembiayaan yang dapat dilakukan oleh penyelenggara, sebagai berikut.¹²

¹¹ Jadzil Baihaqi, *Financial Technology Peer-To-Peer Lending Berbasis Syariah di Indonesia*, "Tawazun: Journal of Sharia Economic Law", Vol.1, No.2, 2018, 116-132, hal. 121.

¹² *Ibid.*

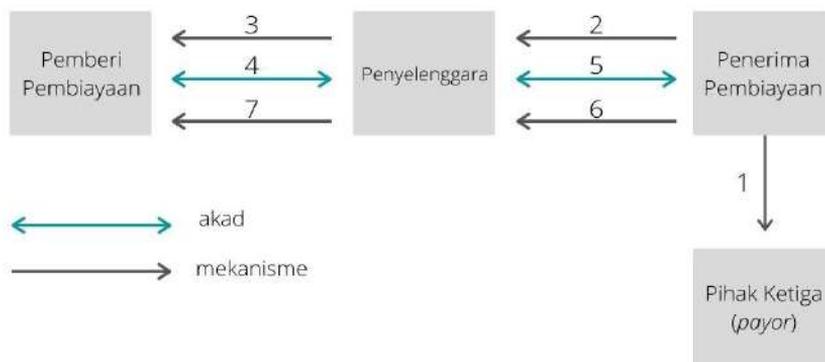
a. Pembiayaan anjak piutang (*factoring*)



Gambar 2. Mekanisme pembiayaan anjak piutang

Penjelasan mekanisme pembiayaan anjak piutang adalah sebagai berikut. Pertama, dengan adanya akad akan menimbulkan hubungan hukum utang piutang yang ditunjukkan dengan bukti tagihan (*invoice*) oleh pelaku usaha yang memiliki tagihan kepada pihak ketiga (*payor*) menjadi dasar jasa atau pembiayaan anjak piutang. Kedua, pelaku usaha atas dasar bukti tagihan yang dimiliki, mengajukan jasa dan/atau pembiayaan kepada penyelenggara. Ketiga, Penyelenggara menawarkan kepada pemberi pembiayaan untuk memberikan jasa penagihan piutang berdasarkan bukti tagihan baik disertai talangan (*qard*) atau tidak. Keempat, jika pemberi jasa dan/atau pembiayaan setuju atas tawaran tersebut, dilakukanlah akad antara pemberi pembiayaan dengan penyelenggara. Akad yang digunakan adalah akad *wakalah bi al-ujrah*. Kemudian, penyelenggara melakukan akad *wakalah bi al-ujrah* dengan penerima pembiayaan untuk penagihan utang. Penyelenggara sebagai wakil dan penerima pembiayaan sebagai mewakili.

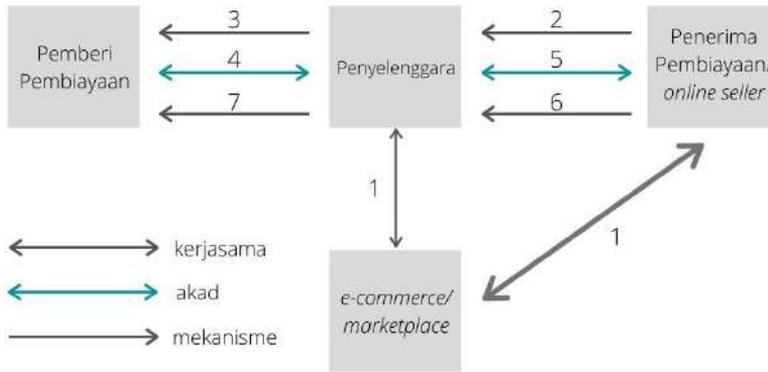
b. Pembiayaan pengadaan barang pesanan pihak ketiga



Gambar 3. Mekanisme pembiayaan pengadaan barang pesanan kepada pihak ketiga

Penjelasan mekanisme pembiayaan pengadaan barang pesanan kepada pihak ketiga adalah sebagai berikut. Pertama, dengan adanya akad akan menimbulkan hubungan pengadaan barang pesanan yang dibuktikan dengan kontrak pengadaan antara penerima pembiayaan dengan pihak ketiga. Kemudian, penerima pembiayaan mengajukan pembiayaan pengadaan barang kepada penyelenggara berdasarkan *purchase order* dari pihak ketiga. Ketiga, Penyelenggara kepada pemberi pembiayaan melakukan penawaran untuk membiayai pengadaan barang tersebut. Jika pemberi pembiayaan setuju maka dilakukan akad *wakalah bi al-ujrah* antara penyelenggara (wakil) dengan pemberi pembiayaan (mewakili). Kelima, penyelenggara melakukan pembiayaan dengan penerima pembiayaan berdasarkan akad jual beli yaitu akad *murabahah*, *musyarakah* atau *mudharabah*. Kemudian, penerima pembiayaan membayar pokok dan imbal hasil sesuai dengan kesepakatan dalam akad sebelumnya. Ketujuh, penyelenggara wajib menyerahkan pokok dan imbalan hasil kepada pemberi pembiayaan.

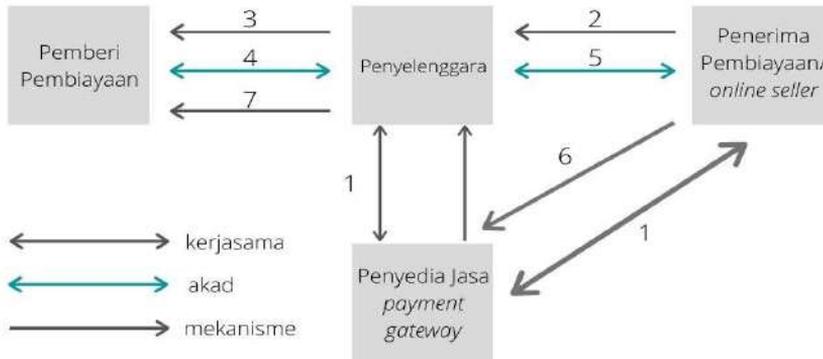
c. Pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online



Gambar 4. Mekanisme pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online

Penjelasan mekanisme pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online adalah sebagai berikut. Pertama, Penyedia layanan perdagangan berbasis teknologi informasi (*platform e-commerce/marketplace*) dan penyelenggara bekerjasama untuk pemberian pembiayaan kepada pelaku usaha yang berjualan secara online sebagai penerima pembiayaan. Kedua, penerima pembiayaan mengajukan pembiayaan kepada penyelenggara untuk pengadaan barang. Kemudian, penyelenggara kepada pemberi pembiayaan melakukan penawaran untuk melakukan pembiayaan pengadaan barang. Jika pemberi pembiayaan setuju, maka dilakukan akad *wakalah bi al-ujrah* antara penyelenggara (wakil) dengan pemberi pembiayaan (mewakili). Penyelenggara melakukan pembiayaan dengan penerima pembiayaan berdasarkan akad jual-beli yaitu akad *murabahah*, *musyarakah* atau *mudharabah*. Kemudian, pemberi pembiayaan membayar pokok dan imbal hasil sesuai kesepakatan dalam akad dan penyelenggara wajib menyerahkan pokok dan imbal hasil tersebut kepada pemberi pembiayaan.

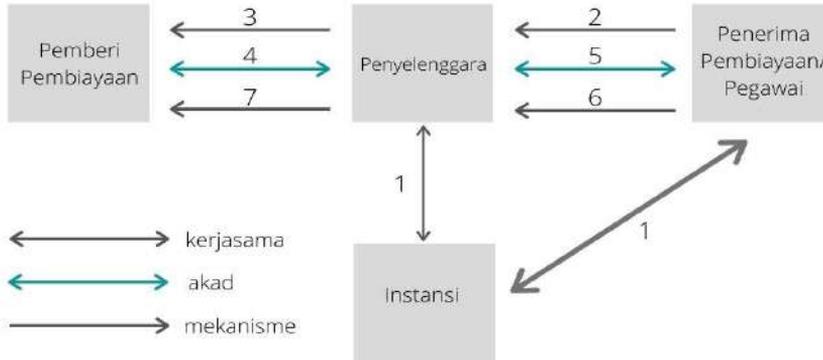
- d. Pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjalan secara online dengan pembayaran melalui *payment gateway*



Gambar 5. Mekanisme pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha

Penjelasan mekanisme pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjalan secara online dengan pembayaran melalui *payment gateway* adalah sebagai berikut. Pertama, Penyedia jasa otoritas pembayaran secara online (*payment gateway*) dan penyelenggara melakukan kerjasama pemberian pembiayaan kepada para penjual online yang bekerjasama dengan penyedia jasa *payment gateway*. Kedua, penjual online atau penerima pembiayaan mengajukan pembiayaan kepada penyelenggara untuk pengadaan barang. Jika setuju, maka dilakukan akad *wakalah bi al-ujrah* antara penyelenggara dengan pemberi pembiayaan untuk melakukan akad pembiayaan kepada penerima pembiayaan. Penyelenggara sebagai wakil dari pemberi pembiayaan, memberikan pembiayaan kepada penerima pembiayaan dengan menggunakan akad jual-beli *murabahah*, *musyarakah* atau *mudharabah*. Ketiga, penerima pembiayaan membayar pokok dan imbal hasil melalui perusahaan penyedia jasa otoritas pembayaran secara online (*payment gateway*) sesuai kesepakatan dan penyelenggara wajib menyerahkan pokok dan imbal hasil kepada pemberi pembiayaan.

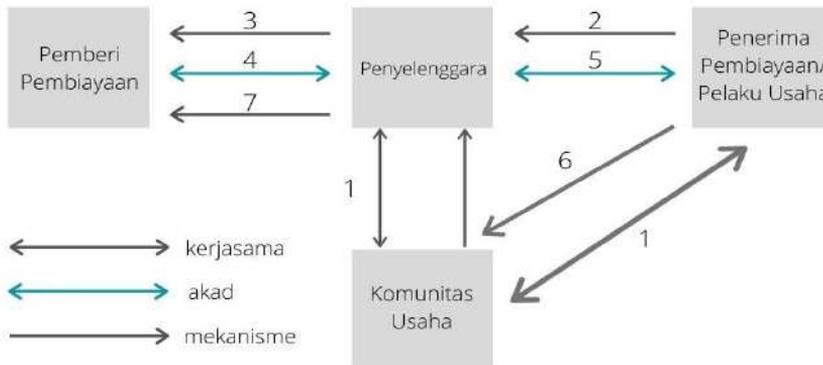
e. Pembiayaan untuk pegawai



Gambar 6. Mekanisme model pembiayaan untuk pegawai berjalan secara online

Model ini untuk membantu pegawai jika membutuhkan pembiayaan konsumtif dengan skema potong gaji melalui instansi pemberi kerja. Pegawai yang mendapatkan gaji tetap dari instansi yang juga bekerja sama dengan penyelenggara. Kemudian, pegawai atau penerima pembiayaan mengajukan pembiayaan kepada penyelenggara. Penyelenggara menawarkan kepada pemberi pembiayaan untuk membiayai kebutuhan konsumtif penerima pembiayaan. Jika disetujui, dilakukannya akad *wakalah bi al-ujrah* antara pemberi pembiayaan dengan penyelenggara. Penyelenggara sebagai wakil dari pemberi pembiayaan melakukan akad jual-beli (*mudharabah*) atau *ijarah* dengan penerima pembiayaan. Kemudian, penerima pembiayaan membayar pokok dan imbal hasil kepada penyelenggara dengan cara pemotongan gaji dan penyelenggara wajib menyerahkan pokok dan imbal hasil kepada pemberi pembiayaan.

f. Pembiayaan berbasis komunitas



Gambar 7. Mekanisme model pembiayaan berbasis komunitas (*community based*)

Penjelasan mekanisme Pembiayaan berbasis komunitas adalah sebagai berikut. Pertama, dengan adanya pelaku usaha yang bergabung dalam komunitas usaha tertentu yang bekerja sama dengan penyelenggara. Pelaku usaha atau penerima pembiayaan yang membutuhkan modal mengajukan kepada penyelenggara. Kedua, penyelenggara menawarkan kepada pemberi pembiayaan untuk memberikan modal kepada penerima modal. Jika pemberi pembiayaan setuju, maka dilakukan akad *wakalah bi al-ujrah* antara pemberi pembiayaan dengan penyelenggara untuk memberikan pembiayaan kepada penerima pembiayaan. Penyelenggara sebagai wakil pemberi pembiayaan melakukan akad dengan penerima pembiayaan dengan akad jual-beli *murabahah, ijarah, musyarakah, mudharabah* atau akad lain sesuai dengan prinsip syariah. Ketiga penerima pembiayaan membayar pokok dan imbal hasil kepada penyelenggara melalui komunitas usaha tertentu yang bekerja sama dengan penyelenggara dan penyelenggara wajib menyerahkan pokok dan imbal hasil kepada pemberi pembiayaan.

Sejak pertama kali muncul di Inggris, sebelas tahun kemudian P2P lending mulai berkembang di Indonesia. Dalam perkembangannya, dalam POJK No. 77 Tahun 2016, data tahun 2020 bahwa dapat dikatakan stagnan atau jumlah perusahaan yang terdaftar dan berizin jumlahnya cenderung naik dan turun. Berikut data yang diperoleh dari OJK.



Gambar 8. Perkembangan Fintech Lending 2020

Bulman	Perusahaan yang Terdaftar atau Berizin 2020		
	Konvensional	Syariah	Total
Januari	149	12	164
Februari	149	12	161
Maret	149	12	161
April	149	12	161
Mei	149	12	161
Juni	147	11	158
Juli	147	11	158
Agustus	146	11	157
September	144	11	156
Oktober	144	11	155

Tabel 1. Perusahaan yang terdaftar atau berizin tahun 2020

Sumber: Otoritas Jasa Keuangan

Jumlah perusahaan yang terdaftar atau berizin pada bulan Januari-Oktober 2020 menunjukkan bahwa pada bulan Januari terdapat 164 perusahaan terdiri dari 149 perusahaan yang bergerak dalam P2P *lending* konvensional dan 12 bergerak dalam prinsip syariah. Kemudian, pada bulan Juni mengalami penurunan hingga bulan Oktober terus mengalami penurunan menjadi 155 perusahaan yang terdaftar atau berizin, 144 bergerak dalam P2P *lending* konvensional dan 11 bergerak dalam prinsip syariah.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) menerbitkan surat penunjukan Asosiasi *Fintech* Pendanaan Bersama Indonesia atau dikenal dengan AFPI sebagai badan resmi untuk mewadahi penyelenggaraan P2P *lending* baik konvensional maupun syariah. Sesuai dalam surat yang dikeluarkan oleh OJK dan sejalan dengan Peraturan OJK No. 77/POJK.01/2016 Bab XIII Pasal 48 berbunyi “Penyelenggara wajib terdaftar sebagai anggota asosiasi yang telah ditunjuk oleh OJK”,¹³ maka penjelasannya bahwa seluruh P2P *lending* di Indonesia wajib mendaftarkan diri sebagai anggota AFPI.

¹³ Indonesia, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77 Tahun 2016 Tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang berbasis Teknologi Informasi, Lembaran Negara Republik Indonesia (LRNI) Tahun 2016, Pasal 48.

Asosiasi *Fintech* Pendanaan Bersama (AFPI) membangun pusat data teknologi finansial untuk perusahaan penyedia layanan pinjaman online di Indonesia. AFPI akan mempermudah perusahaan teknologi keuangan P2P *lending* dalam melakukan penilaian kredit terhadap peminjam sehingga bisnis teknologi keuangan pinjaman online dapat bertumbuh dengan sehat.

2. Resolusi risiko penerapan P2P Pembiayaan Syariah Di Indonesia

Peer to Peer pembiayaan syariah sebagai salah satu lembaga keuangan online berbasis syariah yang sedang berkembang pesat dewasa ini. Selain kemudahan akses dan pencairan dana P2P pembiayaan syariah telah berpartisipasi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi khususnya UMKM di Indonesia. Namun demikian, P2P pembiayaan syariah memiliki beberapa risiko terkait nilai-nilai dan akad yang berbeda dengan lembaga keuangan konvensional. Lembaga keuangan syariah menghadapi masalah yang bersifat sistematis dan nonsistematis. Risiko sistematis dapat dilihat dari fluktuatif tingkat bagi hasil dan potensi perpindahan dan nasabah. Risiko non-sistematis diantaranya risiko operasional, risiko reputasi, dan risiko kepatuhan syariah. Selain itu, lembaga keuangan syaria'ah juga menghadapi risiko yang lazim dihadapi lembaga keuangan konvensional seperti risiko pasar, risiko modal, dan risiko pembiayaan.

Berdasarkan standar yang dikeluarkan oleh Islamic Financial Service Board (IFSB) pada tahun 2005 menjelaskan secara umum risiko lembaga keuangan syariah yaitu, risiko kredit, risiko investasi berbasis ekuitas, risiko pasar, risiko likuiditas, risiko tingkat bagi hasil, dan risiko operasional.¹⁴ Dalam menanggulangi risiko Dewan Pengawas Syariah (DPS) sebagai lembaga penasihat lembaga keuangan memiliki peran yang cukup besar.

Risiko pembiayaan dalam bentuk gagal bayar oleh peminjam dikarenakan berbagai faktor baik berasal dari peminjam, perusahaan, maupun investor. Peminjam dengan fluktuatif pendapatan akibat penerimaan hasil usaha yang kadang kala musiman mengakibatkan terhambatnya pembayaran cicilan. Kurangnya pengetahuan peminjam terhadap usaha yang akan dibangun mengakibatkan potensi terjadinya kebangkrutan semakin tinggi. Selain itu, faktor keluarga juga mempengaruhi gagal bayar baik karena suami atau keluarga meninggal maupun kondisi lain yang mengakibatkan fokus peminjam untuk membayar cicilan menjadi tergantikan dengan prioritas memenuhi kebutuhan keluarga. Hal ini sering ditemui pada kelompok UMKM yang menjadi mitra usaha perusahaan dan investor P2P pembiayaan syariah.

Dalam Al-Qur'an surah Al-Baqarah (2) ayat 280 sudah dijelaskan bahwa jika seseorang mengalami kesulitan dalam membayar utangnya maka wajib diberikan kelonggaran waktu membayarkan. Dilihat dari sisi perusahaan, data peminjam yang tidak tersedia secara lengkap dan detail

¹⁴ Rifqi muhammad, Izzun Khoirun Nissa, "Analisis Risiko Pembiayaan dan Resolusi Syariah pada Peer To Peer EQUILIBRUM:Financing", *Jurnal Ekonomi Syariah*: 8, 2020, hal 71.

mempersulit proses penyelesaian konflik risiko yang dihadapi investor. Ketidakcermatan investor dalam menganalisis data yang disediakan perusahaan turut menyumbang potensi gagal bayar oleh peminjam. Solusi yang dapat ditawarkan untuk mengatasi masalah ini yaitu: membuat jadwal tetap pembayaran cicilan, restrukturisasi pembiayaan, melakukan eksekusi terhadap jaminan, atau menghapuskan pembiayaan yang sedang berjalan. Penempatan agen perusahaan pada kelompok peminjam tertentu menjadi salah satu jalan memperkecil kemungkinan gagal bayar dan risiko kerugian investor.

Risiko investasi berbasis ekuitas, biasanya hanya dialami pembiayaan dengan akad mudharabah dan musyarakah dengan kerjasama bagi hasil. Risiko ini muncul ketika data peminjam yang disediakan perusahaan tidak dicermati secara baik sehingga menimbulkan risiko investasi yang menimbulkan kerugian bagi investor di kemudian hari. Resolusi yang dilakukan diantaranya: memberikan pembiayaan secara berkala kepada peminjam, menempatkan agen perusahaan dalam rangka monitoring kegiatan usaha secara teratur, pembiayaan dapat dihentikan jika usaha dinilai tidak dapat berkembang atau bergerak, selain itu, penambahan waktu bagi peminjam untuk memperbaiki usaha yang sedang berjalan.

Risiko pasar berkaitan dengan fluktuatif harga pasar terhadap komoditas tertentu yang digunakan dalam kegiatan usaha. Dalam penerapan P2P *lending* risiko pasar sangat mungkin terjadi seperti ketika nasabah meminta perusahaan menyediakan barang dengan akad jual beli yang membutuhkan waktu dalam proses hingga barang yang tersedia sehingga potensi perubahan harga dari harga yang diperkirakan saat akad berlangsung cukup tinggi. Oleh karena itu, perlu dilakukan monitoring terhadap harga pasar, kurs, ataupun harga produk yang ditawarkan saingan bisnis, terhadap produk yang datanya tidak tersedia di pasaran perlu dilakukan penilaian, pencadangan dana sebagai antisipasi lonjakan harga pasar saat pembelian produk.

Risiko likuiditas merupakan risiko yang berkaitan dengan kemampuan pihak menyelesaikan kewajiban yang harus dipenuhi dalam waktu pendek. Secara prinsipil perusahaan teknologi keuangan syariah hanya menjadi perantara antara investor dengan peminjam, namun pada prakteknya juga ada perusahaan teknologi keuangan syariah yang bekerjasama dengan perusahaan asuransi sebagai salah satu cara meminimalisir terjadinya kerugian seperti gagal bayar oleh peminjam yang menimbulkan kerugian pihak investor.

Risiko tingkat bagi hasil yang tidak sesuai dengan ekspektasi investor karena ketidakstabilan keuntungan yang akan diperoleh karena akad yang digunakan yaitu akad mudharabah dan musyarakah. Dampak yang akan timbul dari ketidakpuasan investor yaitu penurunan reputasi perusahaan teknologi keuangan syari'ah karena terjadi pemindahan modal oleh investor terkait ketidakseimbangan keuntungan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu dilakukan komunikasi semenjak awal terjadinya akad terkait perhitungan bagi hasil yang diterima sesuai dengan kemampuan usaha. Perusahaan juga dapat

menawarkan pembagian hasil usaha dalam jangka waktu tertentu sebagai daya tarik investor berinvestasi.

Risiko operasional berkaitan dengan kegagalan dalam monitoring internal dan dampak eksternal. Risiko operasional juga berkaitan erat dengan ketidakpatuhan syariah lembaga keuangan syariah baik dalam proses mengajukan pembiayaan kepada perusahaan, penggunaan akad dalam investasi, sampai pada implementasi dari akad yang telah disepakati. Untuk menanggulangi risiko di atas dengan melakukan membuat suatu prosedur dan sistem monitoring berkaitan dengan aspek bisnis maupun kepatuhan syariah sebagai usaha pengendalian internal. Selain itu, peran auditor dan DPS turut serta menjadi salah satu poin pengendalian internal dan kepatuhan syariah lembaga keuangan. kemudian perlu dilakukan efektifitas dan efisiensi operasional dengan menerapkan penyusunan anggaran dan rencana kegiatan secara cermat dan teliti.

C. Penutupan

1. Kesimpulan

- a. Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan dapat disimpulkan bahwa P2P *lending* syariah dapat dilakukan dengan 6 (enam) model layanan pembiayaan yang dapat dilakukan oleh penyelenggara yaitu: Pembiayaan anjak piutang (*factoring*); Pembiayaan pengadaan barang pesanan pihak ketiga; Pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online; Pembiayaan pengadaan barang untuk pelaku usaha yang berjualan secara online dengan pembayaran melalui *payment gateway*; Pembiayaan untuk pegawai; dan Pembiayaan berbasis komunitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatannya P2P *lending* syariah menemui beberapa risiko dengan resolusi syariah dan sistematis yang dapat membantu mitra usaha yang kesulitan dalam melakukan pembayaran. Sehingga investasi yang dilakukan dapat berjalan dengan baik dan tingkat kesejahteraan mitra usaha dapat meningkat. Perusahaan dapat menjadi penengah antara nasabah dengan investor untuk meminta keringan pembayaran sebagaimana Islam telah mengajarkan untuk memberi kelonggaran bagi peminjam yang kesulitan dalam melakukan pembayaran.

2. Saran

- a. OJK sebagai salah satu lembaga yang memonitor kegiatan keuangan perlu meningkatkan pengawasan syariah yang bersesuaian dengan fatwa DSN MUI.
- b. Selain itu perlu juga dipastikan bahwa perusahaan P2P *lending* memiliki DPS sebagai upaya untuk memastikan kepatuhan syariah dijalankan dengan baik. Secara internal perusahaan P2P *lending* perlu mempersiapkan instrumen pengawas kegiatan seperti DPS.
- c. Selain itu perlu dipersiapkan penanggulangan kemungkinan risiko yang akan dihadapi oleh perusahaan P2P *lending* agar eksistensi platform

- semakin meningkat. Perlu dijelaskan mekanisme yang diterapkan platform saat investor maupun calon mitra saat akad akan dijalankan agar tidak terjadi kesalahpahaman yang merugikan pihak tertentu.
- d. UMKM dan Masyarakat pengguna UMKM perlu memahami mekanisme P2P Lending Syariah sebagai pilihan dalam melakukan kegiatan usaha agar dalam pelaksanaannya tidak melanggar prinsip syariah.

Daftar Pustaka

Jurnal

- Baihaqi, Jadzil. "Financial Technology Peer-To-Peer Lending Berbasis Syariah di Indonesia", *Tawazun: Journal of Sharia Economic Law*, Vol.1, No.2, 2018, 116-132, hal. 121.
- Congressional Research Service. "Telegraphs, Steamships, and Virtual Currency: An Analysis of Money Transmitter Regulation", *Congressional Research Service*, 2020, hal. 2.
- Crypto Service Gateway. "CSG Case Study-Barclays", *Cryptomathic*, hal. 2.
- Journal of Internet Banking and Commerce. "Online Peer to Peer Lending - A Literature Review", *JIBC*, Vol 16, No 2, 2011, hal. 4
- Muhammad, Rifqi. Izzun Khoirun Nissa. Analisis Risiko Pembiayaan dan Resolusi Syariah pada Peer To Peer EQUILIBRIUM:Financing, *Jurnal Ekonomi Syariah*. 8. 2020.
- Parker, David. "A Brief History of Payments", *Polymath Consulting*, 2015, hal. 12.
- Rusydia, Aam Slamet. "Bagaimana Mengembangkan Industri Fintech Syariah di Indonesia? Pendekatan Interpretive Structural Model (ISM)", *Al-Muzara'ah*, Vol. 6, No.2, 2018, hal. 118.
- Saputra, Adi Setiadi. "Perlindungan terhadap Pemberi Pinjaman Selaku Konsumen dan Tanggung Jawab Penyelenggara Peer To Peer Lending dalam Kegiatan Peer To Peer Lending di Indonesia", *Veritas et Justitia*, Vol 5, No 1, 2019, hal. 238-261.
- Wiyono, Teguh. "Mekanisme dan Layanan Peer-to-peer Lending Syariah Perspektif Ekonomi Islam", Tesis Magister IAIN Ponorogo, 2020, hal. 31-34.

Internet

- Asosiasi Fintech Pendanaan Bersama Indonesia (AFPI), <<https://www.afpi.or.id>>, diakses tanggal 12 Desember 2020.
- Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. "Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2017-2018", <http://www.depkop.go.id/uploads/laporan/1580223129_PERKEMBANGAN%20DATA%20USAHA%20depkop.go.id/uploads/laporan/1580223129_PERKEMBANGAN%20DATA%20USAHA%20MIKRO,%20KECIL,%20MENEN>

GAH%20(UMKM)%20DAN%20USAHA%20BESAR%20(UB)
)%20TAHUN%202017%20-%202018.pdf>, diakses tanggal 12
Desember 2020.

Perundang-undangan

- OJK. (2016). *Peraturan OJK Nomor 77/POJK.01/2016 Tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi.*
- DSN MUI (2018). *Fatwa DSN MUI Nomor 117/DSN-MUI/II/2018 Tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang berbasis Teknologi Informasi.*

LAPOR MELAPOR KAJIAN *CRITICAL LEGAL STUDIES* ATAS PERLINDUNGAN HAK PELAPOR PERISTIWA PIDANA

Andreas Eno Tirtakusuma¹

Abstrak

Dalam beberapa kejadian, dapat ditemukan seorang yang melaporkan suatu peristiwa pidana berakhir dilaporkan balik sehingga yang semula menjadi pelapor berakhir menjadi tersangka, bahkan tidak jarang harus menjadi terdakwa atau terpidana. Apabila kasus lapor melapor dibiarkan terjadi, maka seseorang yang menjadi korban peristiwa pidana atau yang mengetahui adanya suatu peristiwa pidana akan enggan membuat laporan. Ia akan lebih memilih untuk tidak melakukan apa-apa, sekalipun aturan hukum sudah memberikan hak untuk melaporkan suatu peristiwa pidana. Di sisi lain, bisa terjadi si telapor ketika dilaporkan merasa cukup memiliki alasan kehormatan dirinya telah diserang. Si telapor akan merasa mengalami penghinaan. Berlakunya hukum pidana seharusnya untuk menjaga ketertiban di masyarakat, yaitu untuk menyelesaikan dan menghindarkan terjadinya peristiwa pidana. Hukum pidana bukan untuk membuat ajang lapor-melapor yang cenderung jauh dari menciptakan ketertiban masyarakat. Ada beberapa pasal pidana yang menjadi dasar telapor melaporkan balik si pelapor. Umumnya adalah pasal-pasal tentang penghinaan yang diatur dalam Bab XVI KUHP, termasuk di dalamnya ada Pasal 317 KUHP, yang dikenal sebagai pasal pengaduan dengan fitnah. Kajian terhadap penerapan Pasal 317 KUHP dengan pendekatan *Critical Legal Studies* dapat digunakan untuk mengkonstruksi ulang pasal-pasal penghinaan dengan cara sistematis sehingga hak dan kewajiban si pelapor dalam suatu peristiwa pidana tetap dapat terlindungi dan ketertiban masyarakat bisa diciptakan.

Kata kunci: lapor melapor, penghinaan, fitnah, *critical legal studies*

Abstract

In some cases, it can be found that a person who reports a criminal event ends up being reported back so that what was originally a reporter ends up being a suspect, not infrequently even having to become a defendant or a convict. If the reporting back case is allowed to occur, then someone who is a victim of a criminal incident or who knows of a criminal event will be reluctant to make a report. He will prefer doing nothing, even though the law already gives the right to report a criminal incident. On the other side, it can happen when the reported person feels that he has enough reasons for his honor has been attacked. The reported person will feel humiliated. The enactment of criminal law should be to maintain order in society, to resolve and prevent criminal events from occurring. Criminal law is not meant to create an arena for reporting each other which tends to be far from creating public order. There are several criminal articles on which the reported party reports back. Generally, articles on insults are regulated in Chapter XVI of the Criminal Code, including Article 317, which is known as the article on making a report with slander. A study on the application of Article 317 of the Criminal Code with a Critical Legal Studies approach can be used to reconstruct articles of insult in a systematic way so that the rights and obligations of the reporter (in a criminal event can still be protected and public order can be created.

Keywords: report, insult, slander, critical legal studies

¹ Penulis adalah Dosen Tetap Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pancasila dan Hakim Ad Hoc Tindak Pidana Korupsi Tingkat Banding pada Pengadilan Tinggi Palangka Raya, eno.tirta@gmail.com, +6282260086200.

I. PENDAHULUAN

Baru-baru ini, ada kasus Nicholas Sean (anak Basuki Tjahaja Purnama, yang populer dengan nama Ahok) yang melaporkan balik seorang perempuan bernama Ayu Thalia di Polres Jakarta Utara dengan tuduhan pencemaran nama baik. Semula, Ayu Thalia (yang dikenal juga bernama Thata Anma) sudah melaporkan Nicholas Sean di Polsek Metro Penjarangan atas tuduhan penganiayaan. Tuduhan penganiayaan itu terjadi pada Jumat (27/8) pukul 19.17 WIB di sebuah *showroom* mobil di kawasan Pluit, Penjarangan, Jakarta Utara. Ayu Thalia mengaku dianiaya oleh Nicholas Sean saat berada di dalam mobil di *showroom* tersebut, yaitu dengan cara didorong dari dalam mobil sehingga terjatuh dan terluka. Nicholas Sean mengaku tidak melakukan hal yang dituduhkan oleh Ayu Thalia sehingga membuat laporan balik.²

Kasus lapor melapor seperti ini bukanlah sesuatu yang jarang terjadi. Terkait Basuki Tjahaja Purnama atau Ahok, pernah ada kasus Buni Yani melawan Kotak Adja.³ Kotak Adja melaporkan Buni Yani atas dugaan penyebaran informasi yang menimbulkan rasa kebencian berdasarkan SARA akibat tulisan disertai video pernyataan Basuki Tjahaja Purnama dalam status yang disebar di media sosial Facebook.⁴ Kemudian Buni Yani melaporkan balik Kotak Adja dengan tuduhan pencemaran nama baik akibat laporan polisi awal tersebut, yang dituangkan dalam Laporan Polisi No.: LP/4898/X/2016/PMJ/Dit.Reskrimsus tertanggal 10 Oktober 2016.⁵

Ada juga kasus Ketua dan Wakil Ketua DPRD Maluku yang saling lapor, yang peristiwanya berawal pada tanggal 17 Mei 2018 Ketua DPRD Maluku Edwin Adrian Huwae melaporkan Wakil Ketua DPRD Maluku

² Nahda Rizky, "Anak Ahok dan Ayu Thalia Saling Lapor, Polisi: Semua Diproses," news.detik.com, 1 September 2021, diakses 30 September 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5705168/anak-ahok-dan-ayu-thalia-saling-lapor-polisi-semua-diproses>. Lihat juga Ira Gita Natalia Sembiring, "Aksi Saling Lapor Anak Ahok dan Selebgram Ayu Thalia, Polisi: Kami Proses Sesuai Prosedur," Kompas.Com, 2 September 2021, diakses 30 September 2021, <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/09/02/07105951/aksi-saling-lapor-anak-ahok-dan-selebgram-ayu-thalia-polisi-kami-proses?page=all>. Lihat juga Sunnaholomi Halakrispen, "Anak Ahok Diperiksa Polisi Terkait Laporan Pencemaran Nama Baik," medcom.id, 14 September 2021, diakses 30 September 2021, https://m.medcom.id/amp/Wb74B0Wk-anak-ahok-diperiksa-polisi-terkait-laporan-pencemaran-nama-baik?twitter_impression=true&s=08.

³ Kotak Adja adalah Komunitas Advokat Ahok-Djarot, yang terbentuk pada saat masa Pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2016. Pada saat itu Ahok dan Djarot menjadi salah satu pasangan calon gubernur.

⁴ Gilang Fauzi, "Kronologis Kasus Buni Yani, Penyebar Video Ahok Soal Al Maidah", CNN Indonesia, 24 Nopember 2016, diakses 30 September 2021, <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20161124075029-12-174911/kronologi-kasus-buni-yani-penyebar-video-ahok-soal-al-maidah/>.

⁵ Akhdi Martin Pratama, "Buni Yani Laporkan Balik Kotak Adja ke Polisi atas Tuduhan Pencemaran Nama Baik," Kompas.com, 10 Oktober 2016, diakses 30 September 2021, <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/10/10/15183861/buni.yani.laporkan.balik.kotak.adja.ke.polisi.atas.tuduhan.pencemaran.nama.baik>.

Richard Rahakbauw ke pihak kepolisian dengan dugaan pencemaran nama baik dan dugaan penyelewengan dana aspirasi senilai Rp 35 miliar. Tidak terima dengan laporan tersebut, pada tanggal 25 Mei 2018, Richard kemudian balik melaporkan Edwin atas tuduhan pencemaran nama baik dan juga perbuatan tidak menyenangkan yang dilakukan pada tanggal 16 Mei 2018. Ketika Richard menggelar ibadah dengan Jemaat Galala-Hative Kecil (Gatik) di Rumah Dinas Wakil Ketua DPRD Maluku Karang Panjang, Rabu malam (16 Mei 2018), Edwin datang dan mengeluarkan kata-kata kalau Richard adalah seorang pembohong. Ucapan tersebut didengar para jemaat yang mengikuti ibadah. Edwin Huwae dilaporkan dalam dua delik aduan sekaligus, yakni merusak jalannya peribadatan, yang melanggar pasal 175 KUHP (pelapor adalah Daniel Mahodin, salah seorang jemaat Gatik) dan perbuatan tidak menyenangkan dengan menuduh Richard pembohong, sesuai pasal 310 *juncto* pasal 335 KUHP.⁶

Fenomena lapor melapor dapat terjadi dalam pergaulan bermasyarakat, yang rentan dengan gesekan antara seseorang dengan yang lain. Gesekan yang terjadi dapat berkembang menjadi konflik dan memicu adanya peristiwa pidana. Ketika terjadi peristiwa pidana, KUHP membuka jalan bagi korban untuk mengadukan nasibnya. Jalan yang sama juga diberikan kepada siapapun yang mengetahui peristiwa pidana tersebut, yaitu dengan melaporkan peristiwa pidana yang dimaksud kepada penyidik atau penyidik. Laporan ini akan ditindaklanjuti dengan proses penyelidikan dan penyidikan, hingga kasusnya dilimpahkan ke kejaksaan untuk kemudian diajukan penuntutan di pengadilan. Rangkaian proses pascalaporan-polisi tersebut tidak lain adalah untuk mengusahakan keadilan, selain untuk menjaga ketertiban masyarakat.

Rangkaian proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan ini akan mengganggu kenyamanan si terlapor. Ia dapat merasa kehormatannya dilanggar. Ketika hal tersebut dirasakannya, si terlapor dapat melakukan serangan balik dengan membuat laporan balik melawan si pelapor. Apabila si terlapor diberikan pintu yang terlalu besar untuk membuat laporan balik, maka akan berpotensi menimbulkan keengganan seseorang melaporkan suatu peristiwa pidana. Ancaman bagi orang yang membuat laporan polisi yang

⁶ NN, "Wakil Ketua DPRD Balik Lapor Ketua DPRD Maluku ke Polisi, Termasuk Mengacaukan Ibadah," *Terasmaluku*, 22 Mei 2018, diakses 28 Januari 2019, <https://terasmaluku.com/wakil-ketua-dprd-balik-lapor-ketua-dprd-maluku-ke-polisi-termasuk-mengacaukan-ibadah/>. Lihat juga NN, "Polisi Lanjutkan Pengusutan Laporan Ketua DPRD Maluku," *Kabartimur*, 7 Juli 2018, diakses 30 September 2021, <https://www.kabartimurnews.com/2018/07/07/polisi-lanjutkan-pengusutan-laporan-ketua-dprd-maluku/>. Lihat juga Namira Prinsnora Amalia, "Pimpinan DPRD Maluku Saling Lapor," *RRI*, 22 Mei 2018, diakses 30 September 2021, http://rri.co.id/ambon/post/berita/530867/kriminal/pimpinan_dprd_maluku_saling_lapor.html. Lihat juga NN, ed. Sugiyanto, "Duh, Ketua dan Wakil Ketua DPRD Maluku Saling Lapor ke Polisi Masalah Pencemaran Nama Baik," *Tribunnews*, 22 Mei 2018, diakses 30 September 2021, <http://www.tribunnews.com/regional/2018/05/22/duh-ketua-dan-wakil-ketua-dprd-maluku-saling-lapor-ke-polisi-masalah-pencemaran-nama-baik>.

dapat dilaporkan balik, bahkan dapat dituntut dan dipidana, membuat korban peristiwa pidana atau yang mengetahui adanya suatu peristiwa pidana akan takut membuat laporan. Belum pula, apabila laporan balik bisa lebih cepat diproses ketimbang laju proses laporan yang semula. Bisa terjadi laporan asal berhenti sementara laporan balik berjalan terus. Keadaan demikian membuat penegakan hukum ibarat arena tanding antara si pelapor dan terlapor yang mereduksi fungsi hukum pidana untuk menyelesaikan ataupun membendung terjadinya suatu peristiwa pidana di masyarakat.

II. PERMASALAHAN

Dari uraian di atas, muncul beberapa hal yang dapat menjadi permasalahan, yaitu bagaimana perlindungan hukum bagi yang membuat laporan suatu peristiwa pidana dan bagaimana perlindungan hak-hak terlapor terkait adanya laporan pidana yang dapat merusak kehormatannya.

Metode Penelitian

Dalam tulisan ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang mencakup prinsip-prinsip hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum, dengan cara meneliti bahan pustaka.⁷ Tulisan ini mengkaji mengenai perbuatan lapor melapor dengan menggunakan pasal-pasal dalam BAB XVI tentang Penghinaan, khususnya Pasal 317 KUHP. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), yang merupakan pendekatan dengan cara meneliti segala peraturan dan perundang-undangan yang mengatur mengenai isu hukum yang diteliti,⁸ dan pendekatan kasus (*case approach*), yang merupakan pendekatan dengan cara meneliti kasus-kasus yang telah memiliki putusan-putusan berkekuatan hukum tetap, kasus-kasus mana berhubungan dengan isu hukum yang diteliti.⁹ Dalam tulisan ini, sebagai rujukan, penulis menggunakan KUHP dan KUHPA serta peraturan-peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan topik penulisan. Penulis juga melakukan analisa beberapa putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap untuk memperkuat kesimpulan yang diperoleh.

III. PEMBAHASAN

Setiap orang yang merasa menjadi korban ataupun yang mengetahui adanya tindak pidana berhak untuk melaporkan peristiwa pidana tersebut.¹⁰ Yang dimaksud dengan “melaporkan” adalah pemberitahuan yang

⁷ Sri Mamudji, et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), h. 9-11.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. 7 (Jakarta: Kencana, 2011), h. 93.

⁹ *Ibid.*, h. 94.

¹⁰ Dalam pengaturannya, sesuai ketentuan Pasal 108 ayat (1) KUHPA, yang dapat melapor peristiwa pidana adalah orang yang mengalami, melihat, menyaksikan, atau menjadi korban peristiwa pidana tersebut.

disampaikan oleh seseorang (atau sekelompok orang) karena hak atau kewajibannya berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana.¹¹ Laporan yang dimaksud seyogyanya disampaikan misalnya melalui kantor kepolisian yang paling dekat dengan lokasi peristiwa pidana (*locus delicti*) tersebut,¹² yang kemudian akan dilanjutkan dengan penyelidikan¹³ dan penyidikan.¹⁴

Adanya fenomena lapor melapor menimbulkan kemungkinan tidak tercapainya perlindungan pelapor suatu peristiwa pidana. Akan terasa janggal bila yang semula melaporkan suatu peristiwa pidana justru kemudian berbalik dilaporkan dan dijerat hukum. Padahal, si pelapor sebenarnya sedang menggunakan hak yang diberikan padanya, bahkan dalam beberapa ketentuan membuat laporan terjadinya peristiwa pidana adalah suatu kewajiban.¹⁵ Bisa jadi fenomena yang demikian membuat orang justru menjauhi haknya untuk melaporkan suatu peristiwa pidana.

Dalam praktiknya, bisa saja laporan balik tidak melulu menggunakan pasal-pasal KUHP, dalam praktiknya ada juga laporan balik yang didasarkan

¹¹ Lihat Pasal 1 angka 24 KUHP.

¹² Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.23 Tahun 2007 Tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia, daerah hukum kepolisian dibagi menjadi: Daerah hukum Kepolisian Markas Besar (MABES) POLRI untuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; Daerah hukum Kepolisian Daerah (POLDA) untuk wilayah Provinsi; Daerah hukum Kepolisian Resor (POLRES) untuk wilayah Kabupaten/Kota; Daerah hukum Kepolisian Sektor (POLSEK) untuk wilayah Kecamatan. Laporan polisi dapat disampaikan di kantor kepolisian yang memiliki wilayah kerja meliputi lokasi peristiwa pidana (*locus delicti*).

¹³ Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur oleh undang-undang. Kegiatan penyelidikan dilakukan untuk memastikan bahwa laporan polisi yang diterima dan ditangani penyidik merupakan tindak pidana yang perlu diteruskan dengan tindakan penyidikan. Lihat Pasal 20 ayat (1) PERKAP No. 12/2009. Lihat juga Pasal 1 angka 4 KUHP.

¹⁴ Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Lihat Pasal 1 angka 1 dan angka 2 KUHP. Lihat juga Pasal 1 angka 10 PERKAP No. 12/2009. Penyidikan dimulai karena Laporan Polisi/Pengaduan, Surat Perintah Tugas, Laporan Hasil Penyelidikan (LHP), Surat Perintah Penyidikan dan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Lihat Pasal 4 PERKAP No. 14/2012.

¹⁵ Bandingkan Pasal 1 Angka 24 KUHP, yang dimaksud dengan laporan Polisi adalah pemberitahuan yang disampaikan oleh seorang karena hak atau “kewajiban.” Bandingkan juga dengan Pasal 108 ayat (2) KUHP: Setiap orang yang mengetahui permufakatan jahat untuk melakukan tindak pidana terhadap ketenteraman dan keamanan umum atau terhadap jiwa atau terhadap hak milik “wajib” seketika itu juga melaporkan hal tersebut kepada penyidik atau penyidik. Bandingkan juga dengan Pasal 108 ayat (3) KUHP: Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana “wajib” segera melaporkan hal itu kepada penyidik atau penyidik.

pada UU lain.¹⁶ Umumnya, laporan balik dibuat dengan tuduhan si pelapor merusak kehormatan terlapor,¹⁷ misalnya seperti dalam Kasus lapor melapor antara Nicholas Sean (anak Ahok) dengan Ayu Thalia,¹⁸ antara Buni Yani dan Kotak Adja¹⁹ dan antara Ketua dan Wakil Ketua DPRD Maluku yang saling lapor-melapor.²⁰ Ada dua model pelaporan balik. Tulisan ini akan lebih difokuskan pada laporan balik dengan tuduhan dalam kualifikasi penghinaan.

Dalam KUHP, dalam pasal-pasal tentang penghinaan ada dalam Bab XVI, yang terdiri dari Pasal 310 sampai dengan Pasal 321 KUHP, masing-masing mengatur enam macam perbuatan penghinaan, yaitu:²¹ penistaan (Pasal 310 ayat [1] KUHP),²² penistaan dengan surat (Pasal 310 ayat (2) KUHP),²³ fitnah (Pasal 311 KUHP),²⁴ penghinaan ringan (Pasal 315 KUHP),²⁵

¹⁶ Misalnya dengan menggunakan UU No. 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

¹⁷ Dengan menggunakan tuduhan pencemaran nama baik (Pasal 310 KUHP) atau pengaduan fitnah (Pasal 317 KUHP).

¹⁸ Lihat catatan kaki angka 2.

¹⁹ Lihat catatan kaki angka 4 dan 5.

²⁰ Lihat catatan kaki angka 6.

²¹ R. Soesilo menjelaskan bahwa yang dimaksud “menghina” adalah “menyerang kehormatan dan nama baik seseorang.” Yang diserang merasa “malu,” “kehormatan” yang diserang di sini hanya mengenai kehormatan tentang “nama baik,” bukan “kehormatan” dalam artian seksuil (kehormatan yang dapat dicemarkan karena tersinggung anggota kemaluannya dalam lingkungan nafsu birahi kelamin). Lihat R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, (Bogor: POLITEIA, 1996), h. 225-230.

²² R. Soesilo menjelaskan perbuatan penghinaan dalam kualifikasi ini harus dilakukan dengan cara “menuduh seseorang telah melakukan perbuatan tertentu” dengan maksud agar tuduhan itu tersiar (diketahui oleh orang banyak). Perbuatan yang dituduhkan itu tidak perlu suatu perbuatan yang boleh dihukum seperti mencuri, menggelapkan, berzina dan sebagainya, cukup dengan perbuatan biasa yang memalukan. *Loc. Cit.*

²³ R. Soesilo menjelaskan yang masuk sebagai perbuatan penghinaan dalam kualifikasi ini, apabila perbuatannya dilakukan dengan tulisan (surat) atau gambar, maka kejahatan itu dinamakan “menista dengan surat,” seseorang dapat dituntut menurut pasal ini jika tuduhan atau kata-kata hinaan dilakukan dengan surat atau gambar. *Loc. Cit.*

²⁴ Yaitu perbuatan menista atau menista dengan tulisan yang pada saat si pelaku diijinkan untuk membuktikan bahwa tuduhannya itu untuk membela kepentingan umum atau membela diri, ternyata ia tidak dapat membuktikannya sehingga tuduhan yang dilakukannya adalah tidak benar. Lihat Pasal 312 KUHP: “Pembuktian akan kebenaran tuduhan hanya dibolehkan dalam hal-hal berikut: 1. apabila hakim memandang perlu untuk memeriksa kebenaran itu guna menimbang keterangan terdakwa, bahwa perbuatan dilakukan demi kepentingan umum, atau karena terpaksa untuk membela diri; 2. apabila seorang pejabat dituduh sesuatu hal dalam menjalankan tugasnya.” Lihat juga Pasal 313 KUHP.

²⁵ R. Soesilo menjelaskan perbuatan penghinaan yang dimaksud di tempat umum, berupa kata-kata makian yang sifatnya menghina, seperti mengatakan “anjing,” “asu,” “sundel,” “bajingan” dan sebagainya, selain “menuduhkan suatu perbuatan.” Termasuk juga perbuatan seperti meludahi di mukanya, memegang kepala orang Indonesia, mendorong melepas peci atau ikat kepala orang Indonesia. Bisa juga berupa sodokan, dorongan, tempelengan, dorongan yang sebenarnya merupakan penganiayaan, tetapi bila dilakukan tidak seberapa keras, dapat pula dianggap sebagai penghinaan. R. Soesilo, *Loc. Cit.*

pengaduan palsu atau pengaduan fitnah (Pasal 317 KUHP)²⁶ dan perbuatan fitnah (Pasal 318 KUHP).²⁷ Kajian dalam tulisan ini akan berangkat dari pembahasan Pasal 317 KUHP sebagai dasar pelaporan balik, yang secara sistematis diharapkan dapat menjadi dasar analisa bagaimana perbuatan pelapor yang melaporkan suatu peristiwa pidana dapat dikualifikasi sebagai perbuatan yang dimaksud dalam pasal-pasal Bab XVI KUHP.

Perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 317 KUHP disebut “mengadu secara memfitnah,” yaitu pengaduan atau pemberitahuan yang diajukan, baik secara tertulis maupun lisan dengan permintaan, yang sengaja palsu. Si pelaku harus mengetahui benar bahwa apa yang ia adukan pada pembesar itu tidak benar dan pengaduan itu akan menyerang kehormatan dan nama baik yang diadukan itu. Pengaduan atau pemberitahuan tertulis yang dimaksudkan tidak mensyaratkan penandatanganan tulisan itu sehingga surat anonim (surat kaleng) yang palsu pun masuk dalam kategori pasal ini karena penandatanganan atau penaruhan cap jari pada surat tidak menjadi unsur perbuatan menurut pasal ini.²⁸

Pengaduan atau pemberitahuan palsu yang dilakukan tidak dengan maksud untuk menyerang kehormatan atau nama baik orang tidak dikenakan pasal ini. Harus terpenuhi unsur perbuatan yang dilaporkan adalah tidak benar dan unsur bertujuan menyerang kehormatan si terlapor. Bila unsur tujuan menyerang kehormatan tidak ada, maka perbuatannya hanya dikenakan Pasal 220 KUHP.²⁹

Untuk menemukan konsep perlindungan agar pelapor suatu peristiwa pidana tidak dilaporkan balik, perlu dikaji apa yang sebenarnya menjadi kaidah perbuatan penghinaan. Suatu tata hukum terdiri atas seperangkat kaidah-kaidah hukum, atau yang biasa disebut juga sebagai aturan-aturan hukum, yang terdapat dalam UU, keputusan-keputusan birokrasi pemerintah dan putusan-putusan pengadilan. Kaidah-kaidah hukum menetapkan bagaimana kita harus berperilaku dalam hubungan antara yang satu dengan lainnya. Kaidah-kaidah menetapkan apa yang boleh kita lakukan dan apa yang harus tidak kita lakukan.³⁰ Hukum itu lahir, tumbuh, dan berkembang di dalam masyarakat

²⁶ Yaitu perbuatan yang dengan sengaja memasukkan surat pengaduan yang palsu tentang seseorang kepada pembesar negeri, menyuruh menuliskan surat pengaduan yang palsu tentang seseorang kepada pembesar negeri sehingga kehormatan atau nama baik orang itu terserang.

²⁷ Yaitu perbuatan yang dengan sengaja dilakukan, yang menyebabkan orang lain secara tidak benar terlibat dalam suatu tindak pidana, misalnya: dengan diam-diam menaruhkan sesuatu barang asal dari kejahatan di dalam rumah orang lain, dengan maksud agar orang itu dituduh melakukan kejahatan.

²⁸ R. Soesilo, *Loc. Cit.*

²⁹ *Loc. Cit.* Rumusan Pasal 220 KUHP: “Barang siapa memberitahukan atau mengadukan bahwa telah dilakukan suatu perbuatan pidana, padahal mengetahui bahwa itu tidak dilakukan, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan.”

³⁰ Suadamara Ananda, “Tentang Kaidah Hukum,” *Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 26, No. 1 (Januari 2008): 68, diakses 29 September 2021, <https://media.neliti.com/media/publications/13143-ID-tentang-kaidah-hukum.pdf>.

yang umumnya mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, sehingga hukum dilihat sebagai salah satu institusi sosial dalam masyarakat.³¹ Karena lahir dari masyarakat, maka apa yang tertuang dalam rumusan-rumusan hukum tidak lain ialah pola-pola perilaku yang ada dalam masyarakat. Hukum yang berisi kaidah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek (menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara).³²

Sekalipun hukum mengatur mengenai pola perilaku di masyarakat, seringkali hukum tetap tidak bisa langsung diterapkan dalam suatu peristiwa konkrit. Pratik dalam persidangan, setelah hakim menganggap terbukti/mengkonstatir³³ peristiwanya, maka barulah hakim melakukan penemuan hukumnya. Dicarilah kaidah hukumnya untuk selanjutnya disesuaikan dengan peristiwa konkrit. Sebaliknya, peristiwa konkrit diarahkan juga ke kaidah hukum, sehingga menjadi peristiwa hukum, setelah itu barulah hukum dapat diterapkan.³⁴ Bernard Arief Sidharta menjelaskan penemuan hukum (yang dilakukan melalui interpretasi dan konstruksi hukum) adalah untuk menemukan kaidah hukum yang tercantum (tersembunyi) di dalam peraturan perundang-undangan yang harus ditemukan terlebih dahulu.³⁵ Menurut Purwoto S. Gandasubrata, hakim dalam mengadili perkara akan mengikuti tahapan-tahapan tertentu dimana bila hukum tidak mengatur, maka hakim menemukannya dengan menggali dan mengikuti nilai-nilai hukum dalam masyarakat.³⁶ Untuk menggali dan mengikuti nilai-nilai hukum dalam masyarakat dalam upaya menemukan hukum, bisa dilakukan dengan *trashing*, *deconstruction* dan *genealogy*. Ketiganya adalah teknik yang digunakan dalam *Critical Legal Studies* (CLS), yaitu aliran pemikiran hukum yang lahir

³¹ Angger Saloko, Pengantar Ilmu Hukum (Bandung: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Islam Nusanantara, 2017), h. 11, https://www.researchgate.net/publication/327110775_Pengantar_ilmu_hukum.

³² Lihat Sovia Hasanah, "Arti Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis," Hukumonline, 9 Mei 2018, diakses 29 Januari 2019, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59394de7562ff/arti-landasan-filosofis--sosiologis--dan-yuridis/>.

³³ Mengkonstatir berarti menyatakan benar terjadinya suatu peristiwa konkrit

³⁴ Angger Saloko, *Op. Cit.*, h. 26, https://www.researchgate.net/publication/327110775_Pengantar_ilmu_hukum. Lihat Sudikno Mertokusumo, "Penegakan Hukum dan Penemuan Hukum" dalam Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Cet. I, (Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 2013), Bab I.

³⁵ Bernard Arief Sidharta, "Penemuan Hukum Dalam Kajian Filsafat Hukum," Makalah Seminar Nasional Peran Hakim Dalam Penemuan Hukum, (Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 22 September 2012), h. 16-17. Penjelasan Bernard Arief Sidharta tentang upaya untuk menemukan kaidah hukum tersebut bersesuaian dengan istilah *rechtsvinding* (penemuan hukum), yaitu hukumnya sudah ada, tetapi masih perlu digali dan diketemukan karena hukum tidak selalu berupa kaidah (*das sollen*), baik tertulis ataupun tidak, tetapi dapat juga berupa perilaku atau peristiwa (*das sein*).

³⁶ Purwoto S. Gandasubrata, "Tugas Hakim Indonesia," dalam *Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H.*, (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), h. 514-515.

dari keprihatinan karena adanya sifat politis dalam hukum, yang mengkritisi formalisme hukum.³⁷

Trashing dilakukan untuk mematahkan atau menolak pemikiran hukum yang telah terbentuk, untuk menunjukkan kontradiksi dan kesimpulan yang bersifat sepihak berdasarkan asumsi yang meragukan. *Trashing* mencakup teknik yang beraneka ragam besar, yang dirancang untuk menyokong kepuasan pesan yang tertanam dalam wacana hukum, yaitu sistem pengaturan yang diharapkan menciptakan kehidupan sosial sebebas, seadil dan seefisien mungkin. Pelaku *trashing* mencoba menunjukkan bagaimana wacana telah mengubah kontinjensi menjadi suatu kebutuhan dan untuk mengungkapkan interpretasi alternatif yang tertekan, yang konsisten dengan wacana yang dinyatakan.³⁸ Teknik ini dapat digunakan untuk menyerang wacana berdasarkan persyaratannya sendiri, untuk menunjukkan isi yang bertentangan atau tidak koheren dan kesimpulannya yang dianggap sewenang-wenang atau berdasarkan dugaan meragukan atau trik retorik yang tersembunyi. *Trashing* bisa digunakan untuk menggali apakah penerapan hukum sudah tepat, misalnya mencari unsur kesalahan. Kadang-kadang, *trashing* digunakan untuk menyerang teks-teks dengan istilah-istilahnya sendiri, untuk menunjukkan premis-premisnya kontradiksi atau kacau dan kesimpulan-kesimpulan mereka sewenang-wenang atau berdasarkan asumsi-asumsi yang meragukan atau trik-trik retorik yang tersembunyi,³⁹ sehingga *trashing* akan membentuk antitesis atau metode untuk mematahkan atau menolak pemikiran hukum yang sudah mapan terbentuk.

Dengan *trashing*, pengujian penerapan Pasal 317 KUHP untuk menjerat pelapor (ketika laporannya tidak bisa terbukti), akan sampai pada beberapa hal yang membingungkan karena adanya kontradiksi premis yang satu dengan yang lain, seperti:

³⁷ Dalam Wex Law Dictionary, CLS diterangkan sebagai teori yang men-*challenge* dan menjatuhkan norma-norma yang diterima dan standar-standar dalam teori dan praktik hukum. Pendukung teori ini percaya bahwa logika dan struktur disebabkan oleh perkembangan hukum dari hubungan masyarakat yang kuat. Hukum ada untuk mendukung kepentingan pihak atau kelas yang menciptakannya dan hanyalah kumpulan kepercayaan dan prasangka yang melegitimasi ketidakadilan dalam masyarakat. Para orang kaya dan berkuasa menggunakan hukum sebagai instrumen untuk menindas dengan tujuan mempertahankan posisi mereka dalam hirarki. Banyak pergerakan di CLS ingin menjatuhkan struktur hierarki dominasi dalam masyarakat modern dan banyak di antara mereka yang fokus pada hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut. Lihat Wex Law Dictionary, Legal Information Institute, Cornell University Law School, diakses 30 September 2021, https://www.law.cornell.edu/wex/critical_legal_theory.

³⁸ Robert W. Gordon, *Law and Ideology*, Tikkun vol. 3 No. 1 (1988), h. 17.

³⁹ *Ibid.* Mark G. Kelman membela *trashing* terhadap kritik akademis mainstream, mengklaim bahwa mendiskreditkan argument hukum yang diterima adalah baik. Lihat NN, "The Critical Legal Studies Movement," UKessays, 16 Mei 2017, diakses 30 September 2021, <https://www.ukessays.com/essays/philosophy/overview-of-the-critical-legal-studies-movement-philosophy-essay.php#ftn9>. *Trashing* dilakukan dengan cara memilih dan memilih konsep-konsep hukum (yang terlihat dalam istilah-istilah hukum) yang mungkin membuat kita terlena dan tidak sadar.

1. Melaporkan tentang suatu peristiwa pidana adalah hak pelapor. Dalam hal yang sudah ditentukan, membuat laporan suatu peristiwa pidana justru menjadi kewajiban;
2. Dalam membuat laporan polisi, umumnya polisi mencatat peristiwa pidana yang “diduga dilakukan oleh” terlapor. Kata “diduga” sudah cukup menunjukkan laporan polisi dibuat atas dasar dugaan belaka, tetapi kerugian yang diakibatkan sudah terjadi;
3. Yang berkewajiban mencari bukti-bukti tentang benar telah terjadi peristiwa pidana dan tentang benar si terlapor yang melakukannya bukanlah si pelapor, tetapi penyelidik dan penyidiklah yang diberikan kewenangan dan kewajiban oleh UU sehingga penetapan status tersangka ataupun terdakwa adalah tanpa hak atau kewenangan pelapor. Hak (dan kewajiban) pelapor hanya sampai pada pembuatan laporan dan memberikan keterangan apa yang dialami atau diketahuinya saja;
4. Pelapor tidak dibenarkan main hakim sendiri, misal dengan melakukan penahanan, perampasan atau penyitaan, bahkan menghukum sendiri si pelaku tindak pidana. Pelapor harus menyerahkan hal-hal tersebut kepada sistem peradilan pidana. Pelapor harus mempercayakannya kepada pejabat negara yang diberi kewenangan untuk itu.

Penggunaan teknik *trashing* untuk menguji penerapan Pasal 317 KUHP tersebut akan menemukan adanya keragu-raguan tentang dapat tidaknya Pasal 317 KUHP dikenakan kepada pelapor (khususnya Ketika laporannya tidak dapat terbukti), ada kejanggalan dalam penerapannya sehingga akan sampai pada kesimpulan penerapan Pasal 317 sedemikian akan bertentangan dengan hak yang diberikan Pasal 108 ayat (1) KUHP, demikian juga dengan kewajiban yang dibebankan Pasal 108 ayat (2) dan ayat (3) KUHP.

Sedangkan *deconstruction* adalah untuk menghancurkan atau membongkar pemikiran hukum yang sudah terbentuk, kemudian dilanjutkan dengan rekonstruksi pemikiran hukum baru. *Deconstruction* dilakukan karena kaum kritis tidak cukup mempercayai *trashing* yang hanya mengungkapkan kekacauan acak. Kaum kritis juga tidak percaya apa yang ada di balik tatanan keputusan hukum yang tampak hanya sebagai kekuatan murni (atau sekedar keinginan pribadi). Aliran kritis percaya ada kekacauan yang teratur dan aliran kritis bertujuan mengungkap polanya, membuka kedok bias ideologis yang seringkali tidak disadari di balik struktur dan prosedur hukum (misalnya lebih memudahkan kelompok bisnis untuk berorganisasi secara kolektif dalam mengejar kepentingan ekonomi dan kepentingan politiknya dibandingkan keadaan yang sulit bagi pekerja, orang miskin atau kelompok sipil untuk mengejar hak-haknya).⁴⁰ Contohnya hukum kontrak, dalam pandangan kritis telah menarik asumsi inspirasinya pada dua visi kehidupan sosial yang bertentangan. Yang pertama adalah dunia neo-Hobbesian yang bersahaja,

⁴⁰ Robert W. Gordon, Op.Cit., h. 17.

pemangsa dan paranoid, yang tidak berani berasosiasi satu sama lain kecuali melalui kontrak formal yang membatasi kewajiban mereka dengan ketat. Yang lainnya adalah dunia di mana kerja sama yang dapat dipercaya adalah norma dan orang menganggap tanggung jawab terbuka tanpa batas waktu kepada orang lain yang mengandalkan mereka, yang mereka hadapi secara teratur. Yang kedua adalah rangkaian gambar dan rezim kewajiban hukum yang mereka rekomendasikan berpotensi selalu ada dalam setiap keputusan hukum mengenai sebuah kontrak. Namun, sistem hukum secara terus-menerus memberi salah satu rezim (peraturan yang terikat peraturan, formal, individualistis dalam kasus ini) posisi yang sewenang-wenang, yang secara parsial menekan yang lain atau menyimpannya untuk kasus yang menyimpang atau luar biasa.⁴¹

Deconstruction yang dianjurkan, dikerjakan berdasarkan kebijakan pembalikan hierarki dan upaya penemuan metode baru untuk menafsir ulang maksud yang terkandung dalam norma hukum. *Deconstruction* harus bekerja untuk segera menampilkan pihak yang selama ini kepentingannya tidak ditampilkan dan karena itu juga tidak terbicarakan. Dalam proses ini hak dan kepentingan para pihak harus dikonstruksi ulang sebagai dua entitas yang interdependen. Konstruksi ulang ini tidak bertahan pada norma-norma bahwa hak dan kepentingan pihak yang satu berkedudukan dominan, sedangkan kepentingan pihak yang lain terpendang sebagai wujud yang dependen. Sumber intelektual dekonstruksi adalah teknik post-structuralist Jacques Derrida mengenai interpretasi teks, dimana teks tidak memiliki makna obyektif.⁴² Makna yang ditemukan dalam teks adalah hasil dari interpretasi pembaca, bukan hanya yang inheren pada teks. Metode ini mengungkap makna tetapi tidak sebaliknya dan mencabut makna yang dipahami oleh kebanyakan orang kemudian menunjukkan sifat terus menerus yang sukar dipahami serta esensi makna tersebut. *Deconstruction* dilakukan untuk mencari ketidakutuhan atau kegagalan setiap upaya teks menutup diri dengan makna atau kebenaran tunggal, yang dilakukan dengan cara:

1. mengidentifikasi hierarki oposisional dalam teks, dimana biasanya terlihat peristilahan mana yang diistimewakan secara sistematis dan mana yang tidak;
2. oposisi-oposisi itu dibalik dengan menunjukkan adanya saling ketergantungan di antara yang saling bertentangan atau privilensya dibalik;
3. memperkenalkan sebuah istilah atau gagasan baru yang ternyata tidak bisa dimasukkan ke dalam kategori oposisional lama.

⁴¹ *Ibid.*, h. 17-18.

⁴² Husendo Hendino, "Positivisme Hukum vs Critical Legal Studies (Dari Jean Bodin, Hans Kelsen, Karl Marx hingga Jacques Derrida)," https://www.academia.edu/26063461/POSITIVISME_HUKUM_VS_CRITICAL_LEGAL_STUDIES_1, diakses 1 Oktober 2021, h. 21.

Penggunaan teknik *deconstruction* untuk menguji penerapan Pasal 317 KUHP tersebut menimbulkan peluang adu kekuatan antara pelapor dan terlapor. Seolah-olah ada pertandingan untuk menunjukkan siapa yang paling kuat dalam fenomena lapor-melapor. Ketika laporan polisi semula menjadi lambat prosesnya atau bahkan terhenti tetapi laporan balik yang dibuat terlapor semula melawan lebih cepat proses penyelidikan/penyidikannya dan berlanjut pada penuntutan di pengadilan, maka akan timbul asumsi si terlapor awal lebih kuat mempengaruhi diskresi penyidik/penyidik.

Bagaimana mengembalikan kedudukan pelapor dan terlapor menjadi seimbang sehingga kebenaran keadilan dan kepastian hukum lebih dapat diberikan secara proporsional? *Deconstruction* dapat dipakai untuk mengaji apakah benar Pasal 317 KUHP sudah tepat dikenakan untuk menjerat pelapor yang laporannya menjadi tidak terbukti. Dengan teknik ini, dapat disarikan unsur “kepada pembesar negeri” dalam perbuatan yang dimaksud Pasal 317 KUHP menjadi unsur kunci. Setiap laporan sudah pasti akan dapat menyebabkan ketidaknyamanan bagi terlapor sehingga wajar bila setiap laporan dapat membuat kehormatan atau nama baik terlapor menjadi tersinggung. Perlu dikonstruksi siapa yang masuk dalam pengertian “pembesar negeri”? Apabila penyidik/penyidik termasuk yang dimaksud sebagai “pembesar negeri,” maka ketentuan Pasal 317 KUHP ini justru dapat bertentangan dengan penggunaan hak atau kewajiban untuk melaporkan suatu peristiwa pidana.⁴³

Teknik selanjutnya adalah *genealogy*, yang dapat menunjukkan kekuasaan yang ada di masyarakat secara perlahan menggunakan jaring-jaring kekuasaannya untuk menundukkan masyarakat. *Genealogy* dilakukan dengan menggunakan sejarah sebagai dasar menyampaikan argumentasi. Interpretasi dari sejarah selama ini digunakan untuk memperkuat doktrin hukum, yang sebenarnya lebih berpihak pada mereka yang mempunyai kekuatan (*power*).⁴⁴ *Genealogy* adalah cara lain untuk meningkatkan kesadaran akan wacana hukum yang sementara, problematis dan dapat dimanipulasi, yang membagi dunia dengan menulis sejarahnya.⁴⁵ Menunjukkan pada masyarakat bagaimana

⁴³ Lihat Pasal 108 ayat (1), (2) dan (3) KUHP.

⁴⁴ Bandingkan Himahanto Juwana, “Hukum Internasional dalam Konflik Kepentingan Ekonomi (I),” *Hukumonline*, 24 November 2001, diakses 1 Oktober 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4301/hukum-internasional-dalam-konflik-kepentingan-ekonomi-i?page=2>.

⁴⁵ Kaum kritis telah menghasilkan banyak sejarah kategori hukum. Mereka memusatkan perhatian, misalnya, pada pertengahan abad kesembilan belas, ketika perusahaan bisnis, yang pernah menjadi entitas yang diciptakan hanya untuk melayani tujuan “publik,” direklasifikasi sebagai “pribadi” dan bebas dari individu manapun, sehingga bebas untuk melakukan apa yang diinginkan para manajernya di pasar, sementara perusahaan kota direklasifikasi karena agen “publik” legislatif dan kekuatan hukum manajernya sejak saat itu dibatasi secara ketat. Kaum kritis juga menulis sejarah sosial yang mengungkapkan bahwa bahkan konsep hukum paling dasar sekalipun, seperti “milik pribadi,” tidak pernah memiliki konten yang pasti dan disepakati, namun sebaliknya selalu diperjuangkan dengan ketat, sehingga setiap konsep stabilitas konvensional sekarang tampaknya memiliki perwakilan yang tidak lebih

kekuasaan menggunakan jaring-jaring kekuasaannya untuk menundukkan masyarakat. Metode ini digunakan karena interpretasi sejarah kerap didominasi oleh mereka yang memiliki kekuatan, yang digunakan untuk memperkuat konstruksi hukum.⁴⁶

Terkait Pasal 317 KUHP, tidak banyak yang dapat dianalisa dari sejarah pembentukannya, selain pasal ini ada dalam KUHP, yang merupakan adopsi dari hukum kolonial Belanda, yakni *Wetboek van Strafrecht voor Nederlands-Indië*, yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 1918 berdasarkan *Staatsblad* Tahun 1915 Nomor 732. Bukan sesuatu yang mudah, barangkali akan mustahil untuk mencari minuta rapat-rapat pembahasan rumusan pasal tersebut yang sudah ada lebih dari seabad yang lalu tetapi dari sejarah penerapannya, ada beberapa kasus pelapor (yang laporannya menjadi tidak terbukti) dijerat dengan Pasal 317 KUHP, yang prosesnya berlanjut sampai pada putusan pengadilan. Dari penelusuran putusan-putusan MA, terkait dakwaan Pasal 317 KUHP, amar putusannya dapat dikelompokkan dalam tabel berikut:

Tahun	Amar Putusan		
	Kabul	Tolak	Tidak Dapat Diterima
2002		962 K/PID/2002	
2003			
2004			
2005			
2006			
2007		664K/Pid/2007 1214 K/Pid/2007	
2008			657 K/PID/2008
2009			1304 K/PID/2009
2010			322K/Pid/2010 1295 K/Pid/2010
2011			
2012		865K/Pid/2012 924K/Pid/2012 2272K/Pid/2012	
2013		1238K/Pid/2013 1570K/Pid/2013	
2014		1036K/Pid/2014	
2015	730K/Pid.Sus/2015	1126K/Pid/2015 1590K/Pid/2015	
2016		17K/Pid/2016	

dari kompromi sementara mereka yang dapat dilewati setiap saat. Lihat Robert W. Gordon, *Op. Cit.*, h. 18.

⁴⁶ Lihat Himahanto Juwana, *Op. Cit.*

		348K/Pid/2016	
--	--	---------------	--

Analisis putusan-putusan MA di atas (dalam rentang tahun 2002-2016) akan menemukan pertimbangan-pertimbangan hukum yang dapat digunakan untuk menarik kesimpulan apa yang menentukan suatu perbuatan memenuhi atau tidak memenuhi delik pengaduan fitnah menurut Pasal 317 KUHP. Itulah *ratio decidendi*⁴⁷ yang membentuk kaidah perbuatan pengaduan fitnah. Singkatnya diperinci sebagai berikut:

1. Dalam Putusan No. 962 K/PID/2002, MA menguatkan Putusan PN Bekasi tanggal 14 Januari 2002 No. 454/PTS/PID.B/2001/PN.BKS yang memberikan pertimbangan hukum bahwa surat penghentian penyidikan yang dikeluarkan oleh polisi belum dapat dipakai sebagai alasan telah terserang harga diri orang yang dilaporkan. Putusan ini bersesuaian dengan Putusan MA No. 1214 K/Pid/2007, yang menguatkan putusan tingkat banding (Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta tanggal 11 Desember 2006 No. 74/PID/2006/PTY), yang memuat pertimbangan hukum bahwa putusan pengadilan yang membebaskan dengan rehabilitasi (pemulihan hak dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya) membuat tidak ada alasan bagi dirinya telah terganggu kehormatannya.
2. Dalam Putusan No. 1304 K/PID/2009, MA memberikan pertimbangan bahwa perbuatan terdakwa bukan merupakan perbuatan pidana sebab melaporkan kepada penegak hukum (*in casu* kepolisian) tidak dapat dikualifikasikan sebagai pengaduan fitnah. Putusan ini sinkron dengan Putusan MA No. 1238 K/Pid/2013, yang mempertimbangkan adanya hak asasi untuk mendapatkan perlindungan hukum dan memperoleh keadilan dengan melaporkan kepada penegak hukum. Melaporkan dugaan tindak pidana pada aparat yang berwenang bukan merupakan perbuatan pidana.
3. Dalam Putusan No. 1036 K/Pid/2014, MA menyinggung tentang terdakwa yang menyiarkan suatu dugaan perbuatan pidana ke media. MA memandang perbuatan tersebut tidak dapat dibenarkan karena harusnya terdakwa cukup melaporkan pada pihak yang berwenang agar dapat menyelidiki dengan memberikan bukti-bukti. Karenanya MA memandang terdakwa terbukti melakukan perbuatan pengaduan fitnah.
4. Dalam Putusan No. 730 K/Pid.Sus/2015, MA menentukan tentang niat melakukan kejahatan pengaduan fitnah, apakah terkandung ada niat atau kesengajaan untuk menyerang kehormatan nama baik orang lain atau tidak. Seiring dengan putusan tersebut, dalam Putusan No. 348 K/Pid/2016, MA menggambarkan niat melakukan perbuatan pengaduan fitnah dalam bentuk mengemukakan sesuatu dalam surat yang tidak mengandung kebenaran, menggunakan kata-kata yang negatif seperti

⁴⁷ Pertimbangan hukum, yang merupakan bagian konsiderans menimbang dalam putusan pengadilan merupakan bagian yang memuat *ratio decidendi*. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 121.

tendensius, proaktif, mementingkan ego sektoral dan melakukan pembiaran yang sifatnya sangat subyektif dan langsung menyerang individu seseorang sehingga nama baik dan kehormatannya terserang.

Dari riwayat penerapan Pasal 317 KUHP, yang ditarik dari Putusan-putusan MA di atas, perlu digarisbawahi kepada siapa laporan tersebut disampaikan. Apabila diajukan kepada aparat penegak hukum sesuai dengan ketentuan hukum, maka laporan tersebut sekalipun tidak terbukti kebenarannya dan sekalipun menyebabkan si terlapor terserang kehormatannya, tidak termasuk dalam perbuatan yang dimaksud Pasal 317 KUHP. Demikian juga adanya penghentian penyidikan oleh penyidik atas adanya putusan pengadilan yang membebaskan terlapor tidak menjadi alasan terbuktinya perbuatan yang menyerang kehormatan terlapor.

Sekalipun perbuatan pelapor memenuhi seluruh unsur perbuatan yang disebut dalam Pasal 317 KUHP, hal tersebut belum tentu menyebabkan perbuatan si pelapor masuk dalam kualifikasi pengaduan fitnah. Bisa jadi Pasal 317 KUHP bukan dimaksudkan untuk perbuatan yang dimaksud, sebagaimana argumentasi yang telah dipaparkan di atas. Sebagai perbandingan, tentang hal ini, Eddy. O.S. Hiariej, saat memberikan keterangan sebagai ahli dalam sidang pemeriksaan uji materiil Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor di MK, pernah bercerita:⁴⁸ Suatu ketika, saya diperdengarkan keterangan sebagai ahli dalam kasus korupsi bioremediasi oleh PT Chevron. Terjadi perdebatan antara salah seorang anggota majelis hakim dan saya. Hakim menyatakan bahwa bioremediasi sudah tepat diadili menggunakan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UU TIPIKOR, bukan menggunakan UU Lingkungan Hidup dengan argumentasi bahwa unsur kerugian keuangan negara tidak terdapat dalam UU Lingkungan Hidup. saya kemudian menyanggah pernyataan tersebut dengan memberi ilustrasi sebagai berikut: sebuah mobil milik bank Indonesia yang biasanya dipakai membawa uang, tiba-tiba disergap oleh dua orang bersenjata api dan mengambil uang dalam mobil yang jumlahnya ratusan miliar rupiah. Apakah kedua orang tersebut akan dijerat dengan pasal pencurian dengan kekerasan ataukah Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi? Saya selanjutnya menyatakan kalau hakim yang mulia konsisten, maka kedua orang tersebut harus dijerat dengan Pasal 2 ayat (1) UU TIPIKOR karena dalam pasal pencurian dengan kekerasan tidak ada unsur kerugian keuangan negara. Hanya penuntut umum dan hakim yang mengalami sesat pikir yang akan menjerat kedua orang tersebut dengan Pasal 2 ayat (1) UU TIPIKOR. Mendengar pernyataan saya, hakim tersebut terperanjat dan tidak berbicara sepatutnya katapun.

Mempekuat argumentasi bahwa si pelapor yang laporannya tidak terbukti tidak seharusnya dilindungi sehingga tidak tepat bila dijerat dengan Pasal 317 KUHP, dapat dibandingkan dengan pengaturan hak-hak yang diberikan oleh UU kepada pelapor suatu peristiwa pidana, yang diberikan oleh:

⁴⁸ MK, Putusan No. 25/PUU-XIV/2016 tanggal 25 Januari 2017, h. 37.

1. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Manusia.
Menurut Pasal 33 ayat (2), si pelapor dapat meminta dirahasiakan nama dan alamatnya.
2. UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
UU ini memberikan hak kepada masyarakat untuk melaporkan tentang adanya dugaan tindak pidana korupsi, yang kemudian diatur lebih lanjut di dalam PP No 71/2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ada dua cakupan perlindungan yang diberikan kepada pelapor, yaitu perlindungan atas status hukum dan perlindungan atas rasa aman. Perlindungan atas status hukum berupa jaminan tidak dapat dituntut baik secara pidana maupun perdata atas laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya, kecuali laporan itu diberikan tidak dengan iktikad baik (Pasal 10).
Di dalam penjelasan Pasal 10 disebutkan yang dimaksud dengan “tidak dengan iktikad baik” adalah tindakan memberikan keterangan palsu, sumpah palsu dan pemufakatan jahat.
3. UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
Dalam Pasal 83 ayat (1) ditentukan adanya kewajiban bagi pejabat dan pegawai PPATK, penyidik, penuntut umum atau hakim untuk merahasiakan pihak pelapor.
4. UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
Keberadaan pelapor yang menjadi sangat penting sebagai salah satu aktor pengungkapan tindak pidana diberikan perlindungan layaknya perlindungan yang diberikan kepada saksi dan korban tindak pidana.

Di atas telah dipaparkan berbagai argumentasi untuk menyimpulkan perlunya ada perlindungan kepada pelapor sehingga siapa yang mengalami, melihat, menyaksikan atau menjadi korban suatu peristiwa pidana tidak menjadi enggan dan mengambil sikap tidak melakukan apapun. Perlindungan kepada pelapor termasuk perlindungan untuk tidak dilaporkan balik, yang dalam hal ini dikaji dari penerapan Pasal 317 KUHP. Perlindungan serupa juga diberikan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, sehingga masyarakat yang dirugikan oleh pelaksana maupun pejabat penyelenggara pelayanan publik karena adanya dugaan tindakan maladministrasi dapat bebas melaporkan peristiwa tersebut kepada Ombudsman. Menurut Pasal 24 ayat (2) UU No. 37 Tahun 2008, perlindungan yang dimaksud diberikan dengan dapat dirahasiakannya nama dan identitas pelapor, yaitu dalam keadaan tertentu dimana pelapor menyampaikan Laporan kepada Ombudsman, namun yang bersangkutan belum melakukan upaya

kepada terlapor atau atasannya karena alasan "mengancam keselamatan jiwa" atau akan "berimplikasi pada masa depan pelapor."⁴⁹

Apabila laporan polisi menjadi hak pelapor, sebagai keseimbangannya, perlu juga ada perlindungan hukum bagi terlapor. Perlindungan hukum bagi terlapor ditemukan dalam penerapan asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*), yang telah diadopsi dalam KUHAP dan UU No. 48 Tahun 2009 Kekuasaan Kehakiman. Dalam Penjelasan Umum KUHAP angka 3 huruf c dengan gamblang telah ditegaskan:

Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, dan atau dihadapkan di muka sidang pengadilan, wajib dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Menurut Yahya Harahap, dengan dicantumkannya asas praduga tak bersalah dalam penjelasan KUHAP, dapat disimpulkan pembuat UU telah menetapkannya sebagai asas hukum yang melandasi KUHAP dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁵⁰ Penjelasan Umum KUHAP angka 3 huruf c tersebut harmonis dengan Pasal 8 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan hal yang sama:

Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut, atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Yahya Harahap menerangkan tersangka harus ditempatkan pada kedudukannya sebagai manusia yang memiliki hakikat martabat. Ia harus dinilai sebagai subjek, bukan objek. Yang diperiksa bukan manusia tersangka. Perbuatan tindak pidana yang dilakukannya yang menjadi objek pemeriksaan. Pemeriksaan ditujukan ke arah kesalahan tindak pidana yang dilakukan. Tersangka harus dianggap tidak bersalah, sesuai dengan asas praduga tak bersalah sampai diperoleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan tetap.⁵¹ Asas praduga tak bersalah merupakan asas hukum yang ditemukan dan dikembangkan untuk melindungi hak tiap orang dari kesewenang-wenangan kekuasaan, yaitu aparat negara dalam proses peradilan pidana.⁵² Ringkasnya, asas praduga tak bersalah menyatakan bahwa setiap orang yang berstatus tersangka atau terdakwa tidak boleh dinyatakan bersalah oleh siapapun hingga ada putusan pengadilan yang menyatakan orang tersebut bersalah.

⁴⁹ Lihat Petunjuk Teknis Tata Laksana Penerimaan dan Verifikasi Laporan Tahun 2018. Lihat juga Lampiran I Surat Edaran Ketua Ombudsman Republik Indonesia No. 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat.

⁵⁰ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 40.

⁵¹ *Ibid.*, h. 34

⁵² Dwi Handoko, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Pekanbaru: Hawa dan Ahwa, 2015), h. 133.

Sebagai perbandingan, di sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) berdasarkan sistem *Common Law*, asas praduga tak bersalah merupakan prasyarat utama untuk menetapkan bahwa suatu proses telah berlangsung jujur, adil dan tidak memihak (*due process of law*).⁵³ Asas ini memberikan konsekuensi logis tersangka atau terdakwa diberikan hak oleh hukum untuk tidak memberikan keterangan yang akan memberatkan/merugikan dirinya di muka persidangan (*the right of non-self incrimination*). Asas ini juga memberikan hak untuk tidak memberikan jawaban baik dalam proses penyidikan maupun dalam proses persidangan (*the right to remain silent*).⁵⁴

Asas praduga tak bersalah juga dikenal luas sebagai hak asasi manusia dan telah diakui dalam Pasal 18 ayat (1) UU tentang HAM:

Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal ini seiring dengan napa yang sudah diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.⁵⁵

Setiap orang yang dituntut karena disangka melakukan suatu tindak pidana dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya menurut hukum dalam suatu pengadilan yang terbuka, di mana dia memperoleh semua jaminan yang perlukan untuk pembelaannya.

Dalam KUHAP, pengaturan asas praduga tak bersalah bertujuan untuk melindungi tersangka atau terdakwa. Tujuan dari hukum acara pidana ialah untuk mencari kebenaran yang materil serta mencari dan mewujudkan keseimbangan antara kepentingan hukum individu dan kepentingan hukum

⁵³ Romli Atmasasmita, "Logika Hukum Asas Praduga Tak Bersalah: Reaksi Atas Paradigma Individualistik," *Hukumonline*, 9 Desember 2007, diakses 29 Januari 2018, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b25f96c2ed41/logika-hukum-asas-praduga-tak-bersalah-reaksi-atas-paradigma-individualistik-br-oleh-romli-atmasasmita->.

⁵⁴ *Ibid.* Asas praduga tidak bersalah dianggap (dan memang seharusnya) menempel terus meskipun pengadilan tingkat pertama telah menjatuhkan hukuman, yang berarti terbuktinya perbuatan dan terdakwa adalah pelakunya sehingga harus bertanggung jawab atas perbuatannya itu. Lihat juga Yusra, *Analisis Problema dan Solusi Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Deepublish, 2012), h. 282.

⁵⁵ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia atau *Universal Declaration of Human Rights* adalah sebuah deklarasi yang di adopsi oleh Majelis Umum PBB pada 10 Desember 1948 di Palais de Chaillot, Paris, Perancis melalui General Assembly Resolution 217 A (III). Deklarasi ini merupakan standar umum yang menyatakan bahwa hak asasi manusia secara internasional haruslah dilindungi. Deklarasi ini merupakan pernyataan umum pertama dari masyarakat dunia tentang hak asasi manusia dan di dalamnya termuat 30 pasal. Deklarasi ini kemudian mengilhami lahirnya berbagai perjanjian internasional, instrumen hak asasi manusia di tingkat regional, konstitusi masing – masing negara, dan UU di masing – masing negara yang terkait dengan isu – isu hak asasi manusia. Lihat NN, "Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia," *Institute for Criminal Justice Reform*, 4 Oktober 2011, diakses 30 September 2021, <http://icjr.or.id/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/>.

masyarakat. Kepentingan hukum dari individu dalam hal ini ialah pihak yang menerima tindakan penangkapan serta penahanan atas tersangka harus diperhatikan serta harus dilindungi, jangan sampai mendapat tindakan sewenang-wenang dari tugas penegak hukum.⁵⁶

Menjadi terlapor, apalagi bila sudah ditetapkan sebagai “tersangka” atau “terdakwa,” akan menciptakan keadaan yang tidak nyaman bagi pelaku. Sekalipun belum ada putusan pengadilan, bahkan sekalipun UU memberikan perlindungan berdasarkan asas praduga tak bersalah, karena adanya label “tersangka” atau “terdakwa” saja sudah dapat memberikan penderitaan (berupa ketidaknyamanan) untuk siapa yang menyandangnya. Status “terdakwa” menimbulkan kewajiban untuk menghadiri setiap sidang pengadilan (sebagaimana aturan hukum acara pidana yang berlaku). Kewajiban ini sudah mengekang kemerdekaan dan kebebasan si terdakwa. Tanpa ditahan pun sudah mengganggu kegiatan terdakwa sehari-harinya. Ibarat hukuman sudah dijatuhkan kepada terdakwa. Situasi demikian adalah sama dengan pembebanan wajib lapor dalam praktik tahanan kota, yang biasanya diwajibkan dua kali dalam seminggu untuk melapor diri, yang biasa dibebankan kepada yang sudah dilabeli “tersangka.”

IV. KESIMPULAN

1. Perlindungan hak-hak terlapor terkait adanya laporan polisi yang dapat mengganggu kehormatannya. Meskipun telah dilaporkan, pada dasarnya terlapor masih tetap dianggap tidak bersalah sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini berdasarkan asas praduga tak bersalah. Tentang asas ini, ditegaskan dalam yurisprudensi MA yang menyatakan bahwa kaidah dalam rumusan Pasal 317 KUHP telah dilengkapi dengan kaidah bahwa surat penghentian penyidikan yang dikeluarkan oleh polisi belum dapat dipakai sebagai alasan telah terserang harga diri orang yang dilaporkan, demikian juga putusan pengadilan yang membebaskan dengan rehabilitasi (pemulihan hak dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya), menunjukkan tidak ada alasan bagi terdakwa dalam putusan tersebut merasa telah terganggu kehormatannya.
2. Perlindungan hukum bagi yang membuat laporan polisi terlindungi sepanjang laporannya telah disampaikan ke aparat yang telah ditentukan dan dengan cara yang ditentukan. Yurisprudensi MA mengatakan bahwa melapor kepada penegak hukum tidak dapat dikualifikasikan, dengan penegasan adanya hak asasi untuk mendapatkan perlindungan hukum dan

⁵⁶ Rangga Sasmita, “Penerapan Asas Praduga Tak Bersalah dalam Praktek Penanganan Tindak Pidana Pencurian (Studi Kasus di Kota Mataram),” diakses 29 September 2021, <https://media.neliti.com/media/publications/109363-ID-penerapan-atas-praduga-tak-bersalah-dala.pdf>. Bandingkan dengan pendapat Romli Atmasasmita mengatakan bahwa status terdakwa yang dilindungi oleh asas praduga tak bersalah selesai setelah putusan pengadilan telah menyatakan terdakwa bersalah sekalipun terdakwa mengajukan upaya hukum, banding atau kasasi. Lihat Romli Atmasasmita, *Op. Cit.*

memperoleh keadilan dengan melaporkan kepada penegak hukum, dan melaporkan dugaan tindak pidana pada aparat yang berwenang bukan merupakan perbuatan pidana.

3. Perlindungan hukum bagi pelapor untuk membuat laporan terjadinya suatu peristiwa pidana, yang dalam tulisan ini dikaji dari penerapan Pasal 317 KUHP, dapat dikembangkan dengan sistematis untuk pasal-pasal pidana lainnya, khususnya pasal-pasal tentang penghinaan yang dimuat dalam Bab XVI KUHP. Dengan adanya perlindungan sedemikian, maka orang yang mengalami, melihat, menyaksikan akan merasa tenang untuk menggunakan haknya menyampaikan laporan, untuk dilanjutkan ke proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemidanaan.

DAFTAR SINGKATAN

KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
PERKAP	: Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
PN	: Pengadilan Negeri
Polres	: Kepolisian Resor
Polsek	: Kepolisian Sektor
PP	: Peraturan Pemerintah
SARA	: Suku, Agama, Ras dan Antargolongan
UU	: Undang-Undang
UU Kekuasaan Kehakiman	: UU Nomor 48 Tahun 2009

Daftar Pustaka

Peraturan Peundang-Undangan

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*)

KUHAP

KUHP

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2007 Tentang Daerah Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia.

_____. UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

_____. UU No. 13 Tahun 2006 jo. UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

_____. UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Manusia.

_____. UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia

- _____. UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
- _____. UU No. 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Kepolisian Republik Indonesia. PERKAP No. 12/2009.
- _____. PERKAP No. 14/2012. Ombudsman Republik Indonesia. Petunjuk Teknis Tata Laksana Penerimaan dan Verifikasi Laporan Tahun 2018.
- _____. Surat Edaran Ketua Ombudsman Republik Indonesia No. 25 Tahun 2019 tentang Pedoman Kewenangan Ombudsman Republik Indonesia dalam Penyelesaian Laporan Masyarakat.

Putusan Pengadilan

- MA. Putusan No. 962 K/PID/2002.
- MA. Putusan No. 1214 K/Pid/2007.
- MA. Putusan No. 1304 K/PID/2009.
- MA. Putusan No. 1238 K/Pid/2013.
- MA. Putusan No. 1036 K/Pid/2014.
- MA. Putusan No. 730 K/Pid.Sus/2015.
- MA. Putusan No. 348 K/Pid/2016.
- MK. Putusan No. 25/PUU-XIV/2016.

Buku

- Gandasubrata, Purwoto S. "Tugas Hakim Indonesia," dalam *Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H.* Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984.
- Handoko, Dwi. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Pekanbaru: Hawa dan Ahwa, 2015.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Mamudji, Sri. et.al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*, Cet. 7. Jakarta: Kencana, 2011.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Cet. I. Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 2013.
- Sidharta, Bernard Arief. "Penemuan Hukum Dalam Kajian Filsafat Hukum." Makalah Seminar Nasional Peran Hakim Dalam Penemuan Hukum. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 22 September 2012.
- Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: POLITEIA, 1996.
- Yusra. *Analisis Problema dan Solusi Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Deepublish, 2012.

Jurnal

- Ananda, Suadamara. "Tentang Kaidah Hukum." *Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 26. No. 1 (Januari 2008): 68. Diakses 29 September 2021. <https://media.neliti.com/media/publications/13143-ID-tentang-kaidah-hukum.pdf>.
- Gordon, Robert W. *Law and Ideology*. Tikkun vol. 3 No. 1 (1988).

Internet

- Amalia, Namira Prinsnora. "Pimpinan DPRD Maluku Saling Lapor." RRI. 22 Mei 2018. Diakses 30 September 2021. http://rri.co.id/ambon/post/berita/530867/kriminal/pimpinan_dprd_maluku_saling_lapor.html.
- Atmasasmita, Romli. "Logika Hukum Asas Praduga Tak Bersalah: Reaksi Atas Paradigma Individualistik." *Hukumonline*. 9 Desember 2007. Diakses 29 Januari 2018. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b25f96c2ed41/logika-hukum-asas-praduga-tak-bersalah-reaksi-atas-paradigma-individualistik-br-oleh-romli-atmasasmita->.
- Fauzi, Gilang. "Kronologis Kasus Buni Yani, Penyebar Video Ahok Soal Al Maidah." *CNN Indonesia*. 24 Nopember 2016. Diakses 30 September 2021. <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20161124075029-12-174911/kronologi-kasus-buni-yani-penyebar-video-ahok-soal-al-maidah/>.
- Halakrispen, Sunnaholomi. "Anak Ahok Diperiksa Polisi Terkait Laporan Pencemaran Nama Baik." *medcom.id*. 14 September 2021. Diakses 30 September 2021. https://m.medcom.id/amp/Wb74B0Wk-anak-ahok-diperiksa-polisi-terkait-laporan-pencemaran-nama-baik?twitter_impression=true&s=08.
- Hasanah, Sovia. "Arti Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis." *Hukumonline*. 9 Mei 2018. Diakses 30 Oktober 2021. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59394de7562ff/arti-landasan-filosofis--sosiologis--dan-yuridis/>.
- Hendino, Husendro. "Positivisme Hukum vs Critical Legal Studies (Dari Jean Bodin, Hans Kelsen, Karl Marx hingga Jacques Derrida)." https://www.academia.edu/26063461/POSITIVISME_HUKUM_VS_CRITICAL_LEGAL_STUDIES_1. Diakses 1 Oktober 2021.
- Wex Law Dictionary. *Legal Information Institute*. Cornell University Law School. Diakses 30 September 2021. https://www.law.cornell.edu/wex/critical_legal_theory.

- Juwana, Himahanto. "Hukum Internasional dalam Konflik Kepentingan Ekonomi (I)." Hukumonline. 24 November 2001. Diakses 1 Oktober 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol4301/hukum-internasional-dalam-konflik-kepentingan-ekonomi-i?page=2>.
- NN. "Wakil Ketua DPRD Balik Lapor Ketua DPRD Maluku ke Polisi, Termasuk Mengacaikan Ibadah." Terasmaluku. 22 Mei 2018. Diakses 28 Januari 2019. <https://terasmaluku.com/wakil-ketua-dprd-balik-lapor-ketua-dprd-maluku-ke-polisi-termasuk-mengacaikan-ibadah/>.
- NN. "Polisi Lanjutkan Pengusutan Laporan Ketua DPRD Maluku." Kabartimur. 7 Juli 2018. Diakses 30 September 2021. <https://www.kabartimurnews.com/2018/07/07/polisi-lanjutkan-pengusutan-laporan-ketua-dprd-maluku/>.
- NN. ed. Sugiyanto. "Duh, Ketua dan Wakil Ketua DPRD Maluku Saling Lapor ke Polisi Masalah Pencemaran Nama Baik." Tribunnews. 22 Mei 2018. Diakses 30 September 2021. <http://www.tribunnews.com/regional/2018/05/22/duh-ketua-dan-wakil-ketua-dprd-maluku-saling-lapor-ke-polisi-masalah-pencemaran-nama-baik>.
- NN. "Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia." Institute for Criminal Justice Reform. 4 Oktober 2011. Diakses 30 September 2021. <http://icjr.or.id/deklarasi-universal-hak-asasi-manusia/>.
- NN. "The Critical Legal Studies Movement." UKEssays. 16 Mei 2017. Diakses 30 September 2021. <https://www.ukessays.com/essays/philosophy/overview-of-the-critical-legal-studies-movement-philosophy-essay.php#ftn9>.
- Pratama, Akhdi Martin. "Buni Yani Laporkan Balik Kotak Adja ke Polisi atas Tuduhan Pencemaran Nama Baik." Kompas.com. 10 Oktober 2016. Diakses diakses 30 September 2021. <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/10/10/15183861/buni.yani.laporkan.balik.kotak.adja.ke.polisi.atas.tuduhan.pencemaran.nama.baik>.
- Rizky, Nahda. "Anak Ahok dan Ayu Thalia Saling Lapor, Polisi: Semua Diproses." news.detik.com. 1 September 2021. Diakses 30 September 2021. <https://news.detik.com/berita/d-5705168/anak-ahok-dan-ayu-thalia-saling-lapor-polisi-semua-diproses>.
- Saloko, Angger. Pengantar Ilmu Hukum. Bandung: Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Islam Nusantara, 2017. Diakses 30 Oktober 2021. https://www.researchgate.net/publication/327110775_Pengantar_ilmu_hukum.
- Sasmita, Rangga. "Penerapan Asas Praduga Tak Bersalah dalam Praktek Penanganan Tindak Pidana Pencurian (Studi Kasus di Kota Mataram)." Diakses 29 September 2021.

<https://media.neliti.com/media/publications/109363-ID-penerapan-atas-praduga-tak-bersalah-dala.pdf>.

Sembiring, Ira Gita Natalia. "Aksi Saling Lapor Anak Ahok dan Selebgram Ayu Thalia, Polisi: Kami Proses Sesuai Prosedur." Kompas.Com. 2 September 2021. Diakses 30 September 2021, <https://megapolitan.kompas.com/read/2021/09/02/07105951/aksi-saling-lapor-anak-ahok-dan-selebgram-ayu-thalia-polisi-kami-proses?page=all>.

TEORI KETERGANTUNGAN DAN KTT ASIA AFRIKA: LANDASAN PEMBANGUNAN HUKUM EKONOMI DI NEGARA BERKEMBANG

M. Sofyan Pulungan¹

I. Pendahuluan

Pola hubungan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang merupakan basis analisis dari teori ketergantungan. Teori ini awalnya berkembang di Amerika Latin, dan gagasan menyebar luas dikalangan ahli sosial dan ekonomi pembangunan di negara berkembang khususnya di Benua Asia dan Afrika. Teori ketergantungan bertujuan secara kritis mempertanyakan asumsi dasar yang selama ini dipakai dalam proses pembangunan ekonomi di negara berkembang dalam hubungannya dengan negara maju. Asumsi dasar yang dibangun bahwa suatu hubungan ekonomi, dalam hal ini perdagangan internasional, akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang bermanfaat, meskipun pertumbuhan ekonomi tersebut tidak dibagi secara merata. Asumsi dasar bahwa pertumbuhan ekonomi selalu bermanfaat bagi semua pihak yang terlibat didasarkan pada teori neoklasik yang juga di adopsi oleh banyak negara berkembang.

Asumsi dasar di atas pada awalnya dikritisi oleh Raul Prebisch, Direktur Komisi Ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Amerika Latin, di akhir tahun 1950-an. Studi yang dilakukan oleh Prebisch mengungkapkan fakta bahwa pertumbuhan ekonomi di negara-negara maju tidak selalu mengarah pada pertumbuhan di negara-negara berkembang. Penjelasan Prebisch secara sederhana didasarkan pada pola perdagangan internasional yang terjadi antara negara berkembang dan negara maju. Negara berkembang mengeskpor komoditas primer (sumber daya alam) ke negara-negara maju. Negara maju memproduksi produk dari komoditas tersebut, dan menjualnya kembali ke negara-negara berkembang. Pola hubungan ini menciptakan nilai tambah yang diperoleh atas produk akhir tersebut, selalu lebih mahal daripada komoditas yang digunakan untuk membuat produk tersebut. Berdasarkan fakta ini, negara-negara berkembang tidak akan pernah mendapatkan penghasilan yang cukup dari pendapatan ekspor mereka untuk membeli produk impor.²

Pola hubungan ekonomi yang terjadi antara negara berkembang dan negara maju sebagaimana penjelasan di atas terjadi sangat eksploitasi dan tidak adil. Pola hubungan ekonomi yang eksploitasi dan tidak adil ini telah menciptakan kondisi ketergantungan dan keterbelakangan negara-negara berkembang, inilah yang menjadi tesis dari teori ketergantungan. Tesis teori ketergantungan ini tumbuh dan berkembang dengan cepat tidak hanya di

¹ Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penekun bidang Hukum Adat, Filsafat Hukum, dan Hukum Ekonomi.

² Vincent Ferraro, "Dependency Theory: An Introduction," in *The Development Economics Reader*, ed. Giorgio Secondi (London: Routledge, 2008), hlm. 58-64.

kalangan pemikir ilmu sosial dan ekonomi pembangunan, namun juga di beberapa pengambil kebijakan di negara berkembang. Tesis teori ketergantungan ini pada awalnya lebih menekankan pada faktor eksternal yang menyebabkan sulitnya negara berkembang keluar dari jebakan kemiskinan. Perkembangan terbaru teori ketergantungan, khususnya yang menjadi diskursus di kalangan ahli ilmu sosial dan ekonomi pembangunan di Afrika, sangat menarik untuk menganalisis fenomena ketergantungan dan keterbelakangan dalam pola hubungan ekonomi antara negara berkembang dan negara maju.

Para pendukung teori ketergantungan di Afrika mengkritisi faktor eksternal sebagai sumber utama persoalan dari teori ketergantungan berdasarkan pengalaman praktek pembangunan di Afrika. Kritik kelompok ini didasarkan argumentasi bahwa persoalan keterbelakangan yang terjadi di Afrika, tidak saja disebabkan oleh faktor eksternal, namun juga faktor internal. Kontribusi faktor internal ini terutama berasal dari peranan elit penguasa lokal di Afrika. Elit penguasa lokal yang disebut sebagai borjuis komprador, telah melanggengkan pola hubungan ekonomi yang eksploitasi seperti yang terjadi di era kolonialisme. Pendapat yang disampaikan oleh pendukung teori ketergantungan dari Afrika sangat menarik bagi penulis, terutama bangunan argumentasinya juga dihubungkan dengan sejarah kebangkitan bangsa-bangsa di Asia dan Afrika melalui Konferensi Asia Afrika di Bandung (*Bandung Conference*) pada tahun 1955.

Tulisan ini mencari jawaban atas pertanyaan bagaimana teori ketergantungan dan semangat Konferensi Asia Afrika digunakan sebagai justifikasi ilmiah landasan pembangunan hukum ekonomi? Untuk menjawab pertanyaan ini, tulisan ini akan diulas dalam tiga bagian. Bagian pertama, akan menguraikan sejarah awal teori ketergantungan dan para intelektual dibelakangnya. Bagian kedua, akan menjelaskan perkembangan teori ketergantungan di Benua Afrika dan tokoh pemikir utama yang mendukungnya. Pada bagian kedua ini juga akan menggali perkembangan terbaru teori ketergantungan di Afrika dan hubungannya dengan semangat Konferensi Asia Afrika yang mengilhami para pemikir ilmu sosial dan ekonomi pembangunan di Afrika. Bagian Ketiga, akan menganalisis teori ketergantungan dan semangat Konferensi Asia Afrika untuk mencari justifikasi ilmiah pentingnya negara berkembang membangun hukum ekonomi berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat di negara berkembang.

II. Teori Ketergantungan

Teori ketergantungan (*dependency theory*) adalah teori yang mengupas masalah penguasaan atau hegemoni ekonomi melalui doktrin ketergantungan ekonomi dari negara-negara terbelakang (selanjutnya disebut negara berkembang) terhadap negara-negara kaya (selanjutnya disebut negara maju). Teori ini pada awalnya berkembang di Amerika Latin. Tesis

ketergantungan ini lahir dari kegelisahan ekonom Argentina, Raul Prebisch, dan selanjutnya dikembangkan oleh Paul Baran melalui perspektif marxis pada tahun 1957 dengan diterbitkannya buku *The Political Economy of Growth*. Paul Baran mengemukakan bahwa faktor utama yang telah menjadi penyebab keterbelakangan negara-negara Amerika Latin yang kaya dengan bahan mentah adalah proses eksploitasi akibat hubungan ekonomi dengan pihak asing yang tidak adil.³

Tokoh penting teori ketergantungan adalah Andre Gunder Frank. Gunder Frank membagi model perekonomian dunia dalam hubungan metropolitan-satelit, yaitu: negara-negara metropolitan yang maju (*developed metropolitan countries*) dan negara-negara satelit yang terbelakang (*satellite underdeveloped*). Penelitian historis menunjukkan bahwa keterbelakangan sebuah negara merupakan produk historis dari hubungan ekonomi dan sejarah masa lalu, serta terus berlanjut antara negara-negara satelit yang terbelakang dan negara-negara metropolitan yang maju. Menurut Frank, hubungan ekonomi antara negara-negara satelit terbelakang (miskin) dan negara-negara metropolitan maju (kaya) merupakan bagian penting dari struktur dan perkembangan sistem kapitalis global.⁴

Berdasarkan asumsi dasar pandangan ini, perkembangan ekonomi di negara miskin akan terjadi akibat hubungan ekonomi dengan negara maju yang dilakukan dengan dorongan melalui menyebarkan modal, institusi, nilai, dan lainnya. Gunter Frank menolak asumsi dasar tersebut. Berdasarkan hasil temuan historisnya di Amerika Latin, beliau melihat perkembangan sistem kapitalisme global menciptakan kondisi ketergantungan bagi negara-negara satelit.⁵ Sistem ini juga menciptakan faktor-faktor penyebab yang membuat sistem produksi tidak tumbuh sebagai sistem yang sehat, yang timbul hanyalah situasi keterbelakangan, kemeralatan dan marginalisasi sosial di negara-negara satelit. Gunter Frank menegaskan temuannya bahwa perkembangan ekonomi di Amerika Latin di masa lalu jauh lebih baik, sehat dan otonom ketika hubungan pola hubungan metropolitan dan satelit belum terjadi di Amerika Latin.⁶

Tokoh penting pendukung teori ketergantungan dari Amerika Latin lain yang sangat terkenal saat ini, yaitu; Theotonio Dos Santos. Dos Santos mengemukakan bahwa kondisi ketergantungan di negara-negara berkembang tidak dapat dilepaskan dari hubungannya ekonomi kapitalis internasional.⁷ Beliau membagi tiga bentuk ketergantungan. Pertama, ketergantungan

³ Sritua Arief dan Adi Sasono, *Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Studi Kasus*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1981) hlm. 14.

⁴ Andre Gunder Frank, "Development and Underdevelopment" dalam *Theory and Methodology of World Development*, Sing C. Chew dan Pat Lauderdale Ed, (New York: Palgrave Macmillan, 2010), hlm. 8

⁵ *Ibid.*, hlm. 8

⁶ *Ibid.* hlm. 8.

⁷ Theotonio Dos Santos, "The Structure of Dependence," *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, (May, 1970), hlm. 232.

kolonial, ketergantungan ini ditandai perdagangan ekspor pada zaman penjajahan. Pada masa ini modal komersial dan finansial bersekutu dengan negara kolonialis mendominasi hubungan ekonomi. Pada periode ini monopoli perdagangan ditandai dengan monopoli kolonial atas tanah, tambang, dan tenaga kerja di negara-negara jajahan.⁸

Kedua, ketergantungan industri keuangan yang dikonsolidasikan sendiri pada akhir abad kesembilan belas. Ketergantungan ditandai dengan dominasi modal besar di pusat hegemonik, dan ekspansi ke luar negeri melalui investasi dalam produksi bahan baku dan produk pertanian untuk konsumsi negara-negara maju.⁹ Ketiga, ketergantungan teknologi-industri, ketergantungan ini terjadi ketika perusahaan multinasional yang mulai berinvestasi di negara-negara terbelakang. Hampir keseluruhan industri yang baru tumbuh di negara terbelakang ini secara teknis, produksinya tergantung pada luar negeri.¹⁰

Tokoh lain yang mendukung teori ketergantungan adalah Samir Amin yang berasal dari Benua Afrika. Amin membagi pola ketergantungan dalam hubungan pusat-pinggiran, yaitu: negara-negara maju di pusat (*center*) dan kelompok negara miskin di pinggiran (*periphery*).¹¹ Negara-negara maju di pusat dicirikan oleh perekonomian yang modern dengan sistem pasar yang baik, serta memiliki hubungan sosial yang bersifat individualistik yang mana setiap hubungan dilakukan melalui transaksi kontrak. Sementara itu, masyarakat di negara pinggiran masih didominasi oleh sifat paternalistik dan kerjasama sosial yang tinggi, dengan perekonomian yang bersifat tradisional yang mana sistem pasar belum berjalan dengan baik. Salah satu tolak ukur Samir Amin dalam menjelaskan ketergantungan adalah konsep pertukaran yang tidak adil (*unequal exchange*).¹²

Konsep ini menjelaskan terjadinya pengalihan surplus dari negara-negara pinggiran ke negara-negara maju di pusat karena ketidakadilan perdagangan internasional. Bentuk-bentuk ketidakadilan yang muncul diantaranya: Pertama, masuknya investasi modal asing akan menimbulkan keterbelakangan terhadap ekonomi rakyat karena menyebabkan hancurnya kerajinan rakyat dan industri kecil yang berakibat munculnya penangguran yang luas pada sektor ini. Kedua, berkembangnya perusahaan asing di negara-negara terbelakang menimbulkan kebutuhan impor atas barang-barang kebutuhan produksi misalnya mesin dan bahan baku lain yang tidak terdapat di negara-negara pinggiran. Sementara ekspor barang industri yang dilakukan tidak dapat dinyatakan sebagai prestasi ekonomi karena kontrol atas kegiatan ekspor itu tetap dikendalikan oleh perusahaan yang berada di negara-negara

⁸ *Ibid.*, hlm. 232.

⁹ *Ibid.*, hlm. 232.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 232.

¹¹ Samir Amin, "Accumulation and Development: A Theoretical Model," *Review of African Political Economy No. 1* (Aug. - Nov., 1974), hlm. 9-11.

¹² *Ibid.* hlm.9-11.

pusat. Ketiga, relasi hubungan pusat-pinggiran yang tidak setara telah menciptakan kondisi ketergantungan negara-negara pinggiran pada bidang komersial, keuangan dan teknologi kepada negara-negara pusat.¹³

Berdasarkan uraian di atas, maka teori ketergantungan pada awalnya lebih menekankan bahwa kemiskinan dan keterbelakangan ekonomi yang terjadi di negara-negara berkembang disebabkan oleh faktor eksternal, yakni: hegemoni dari pola hubungan ekonomi dengan negara-negara maju yang tidak dibangun berdasarkan prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan.

III. Hubungan Teori Ketergantungan dan Konferensi Asia Afrika

Selain dipengaruhi oleh faktor eksternal sebagaimana yang telah jelaskan di atas, ketergantungan negara-negara berkembang kepada negara-negara maju juga sebenarnya dipengaruhi oleh faktor internal dari negara-negara berkembang sendiri, dalam arti bahwa kondisi di negara berkembang memberi peran yang besar belum berubahnya pranata-pranata sosial dan ekonomi dari zaman kolonial ke pasca kemerdekaan.¹⁴ Faktor internal ini bersumber dari elit yang berkuasa di negara berkembang, yaitu: golongan komprador yang berperan melindungi kepentingan asing. Pada setiap proses meningkatkan pertumbuhan ekonomi, elit berkuasa telah menjadi bagian dari jaringan kerjasama antara pemodal pemodal asing dan pengusaha domestik untuk mempermudah kegiatan modal asing. Bila kita melihat pola jaringan ini, pada hakikatnya sama dengan negara zaman penjajahan karena keduanya berada pada landasan yang sama, yaitu: mempertahankan *status quo*.¹⁵ Implikasi dari kebijakan mempertahankan *status quo* berdampak secara langsung pada pilihan kebijakan ekonomi, yakni: mempertahankan pranata sosial-ekonomi kolonial.

Argumentasi faktor internal berkembang dari para pendukung teori ketergantungan berdasarkan pengalaman pembangunan negara-negara di Afrika. Argumentasi ini sebenarnya bagian dari kritik mereka atas teori ketergantungan yang sangat menekan pada determinisme ekonomi. Tokoh penting yang menyampaikan argumentasi ini adalah Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, seorang ahli sejarah dan pembangunan Afrika yang sekarang menjadi Guru Besar dan *Chair of Epistemologies of the Global South* di Universitas Bayreuth, Jerman. Menurut Ndlovu-Gatsheni sebagai sebuah teori, teori ketergantungan tentu memiliki beberapa kelebihan dan kelemahan. Beliau melakukan kritik atas teori tersebut berkaitan dengan determinisme ekonomi. Menurut Ndlovu-Gatsheni, teori ketergantungan terlalu menekankan analisisnya pada determinisme ekonomi.¹⁶

¹³ *Ibid.* hlm. 23-24.

¹⁴ Sritua Arief dan Adi Sasono, *Op.Cit.*, hlm. 22.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 22.

¹⁶ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Whither Dependency Theory?" dalam *Dialogues on Development Volume I: Dependency*, (Economic Development Working Group of the Young Scholars Initiative (YSI) of the Institute for New Economic Thinking, 2017), hlm. 35.

Berdasarkan pengalaman sejarah kolonialisasi di Afrika, kolonialisme tidak saja mempengaruhi peradaban Afrika dalam bidang ekonomi, namun seluruh aspek kehidupan masyarakat termasuk sosial, budaya, dan politik. Ndlovu-Gatsheni menyebut dengan istilah *decoloniality*. *Decoloniality* adalah sebuah teori dan pendekatan untuk memahami negara-negara di Afrika yang sebagian dibangun di atas kerangka teori ketergantungan. *Decoloniality* berusaha untuk membuat analisis hubungan ketergantungan yang jauh lebih holistik. *Decoloniality* sebagai pendekatan meminjam analisis tentang peran dan keterlibatan elit penguasa lokal di Afrika dalam keterbelakangan Afrika dari teori ketergantungan. Kondisi sosial, ekonomi, politik, ideologis dan epistemis di Afrika berasal dari hubungan penjajahan lalu, namun juga mengakui peran dinamika internal.¹⁷ Hal ini terutama menekankan peran elit penguasa lokal yang mereproduksi kecenderungan global untuk mengeksploitasi orang lain, terutama kaum tani dan pekerja untuk keuntungan mereka sendiri.

Decoloniality dengan demikian mengakui agen elit penguasa lokal berkontribusi terhadap pengalaman Afrika akan keterbelakangan. Kaum elite tidak dapat menemukan alternatif ketika mereka mengambil alih dari penguasa kolonial dan hanya mereproduksi sistem kolonial dalam format yang tidak demokratis dan eksploitatif. Para elit ini membangun struktur politik-ekonomi yang jauh lebih otoriter daripada yang diciptakan oleh kolonialisme. Ndlovu-Gatsheni menggambarkan perilaku elit penguasa Afrika sebagai: “anti-kolonial, namun tidak dekolonial.”¹⁸ Pembahasan mengenai gagasan dekolonial, Ndlovu-Gatsheni membangun argumentasinya dengan semangat Konferensi Asia Afrika yang dilaksanakan di Kota Bandung pada tahun 1955.

Konferensi Asia Afrika atau dalam literatur asing dikenal sebagai *Bandung Conference* memiliki peran yang sangat penting membangkitkan semangat Bangsa-Bangsa di Asia dan Afrika melawan kolonialisme. Konferensi ini merupakan pernyataan kolektif pertama negara-negara muda Asia dan Afrika yang juga merupakan pewaris kebudayaan kuno di dunia. Keberhasilan konferensi ini merupakan pencapaian besar bagi sejarah kebangkitan Bangsa-Bangsa di Asia dan Afrika mengingat konferensi ini mampu mempersatukan negara-negara yang bersekutu maupun tidak untuk berkumpul bersama di tengah-tengah kolonialisme yang masih terjadi di sebagian Tanah Afrika.¹⁹

Pada pidato pembukaan Konferensi Asia Afrika di Bandung, Presiden Sukarno menggambarkannya sebagai konferensi antar benua pertama dari orang-orang kulit berwarna dalam sejarah umat manusia.²⁰ Selanjutnya Presiden Soekarno menyatakan bahwa konferensi ini bisa terwujud karena

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 35.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 36.

¹⁹ G.D.P., *Economic and Political Weekly*, Vol. 20, No. 18 (May 4, 1985), hlm. 777.

²⁰ Amitav Acharya, “Studying the Bandung conference from a Global IR perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 4, (2016), hlm. 342.

peserta (Bangsa-Bangsa Asia dan Afrika) dipersatukan oleh kebencian bersama terhadap kolonialisme. Selain pernyataan politik bersama yang sangat keras pada masa tersebut, Konferensi Asia Afrika juga menyampaikan pandang peserta dalam bidang ekonomi. Konferensi yang menyuarakan lebih dari setengah penduduk dunia menginginkan suatu bentuk kerjasama ekonomi internasional didasarkan pada pengakuan atas kesetaraan kemanusiaan.²¹

Fakta sejarah atas peranan penting Konferensi Asia Afrika bagi kebangkitan Bangsa-Bangsa Asia dan Afrika digunakan oleh Ndlovu-Gatsheni untuk membangun argumentasinya mengenai teori *decoloniality* dan memberikan perspektif yang lebih holistik atas teori ketergantungan. Menurut Ndlovu-Gatsheni, Konferensi Asia Afrika penting karena para pemimpin Afrika dan Asia secara terbuka menolak jalan kapitalisme dan sosialisme dan memilih untuk melanjutkan proyek dekolonisasi. Pada bidang ekonomi, proyek dekolonisasi yang digagas di Konferensi Asia Afrika terus diperjuangkan melalui *New International Economic Order* (NIEO) yang sesuai dengan prinsip-prinsip Gerakan Non-Blok (*Non-Aligned Movement*). Tatanan Ekonomi Internasional Baru yang diperjuangkan oleh negara-negara bekas jajahan di Afrika dan Asia adalah bagian dari perjuangan atas kemerdekaan ekonomi.²²

Ndlovu-Gatsheni berpandangan Negara-negara Afrika dan Asia telah merebut kemerdekaan politik, namun kemerdekaan ekonomi belum diperoleh sepenuhnya. Pada saat ini, Negara seperti Amerika Serikat masih mendikte negara lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Situasi seperti ini tidak hanya tidak sehat, namun kembali membudayakan penjajahan global. Bagi Ndlovu-Gatsheni konsep *delinking* sebagai solusi yang diajukan oleh pendukung teori ketergantungan, khususnya Samir Amin tidak boleh diartikan secara harfiah. *Delinking* harus ditafsirkan sebagai proposal untuk menekankan pengembangan dan perluasan kapasitas ekonomi internal, sebagai lawan untuk menekankan hubungan ekonomi dengan Barat. Perluasan dan penekanan pada kapasitas internal akan memungkinkan Afrika untuk terlibat secara setara dengan ke seluruh dunia.²³

Menurut Ndlovu-Gatsheni, teori ketergantungan masih sangat relevan terutama sebagai titik tolak teori kolonialisasi dan dekolonialisasi. Bagi Ndlovu-Gatsheni, teori ketergantungan tidak akan redup, namun perlu memperluas lensa analisisnya di luar kerangka pendekatan marxis yang hanya menekankan pada determinisme ekonomi. Teori ketergantungan pada masa sekarang perlu melihat seluruh aspek kehidupan masyarakat termasuk sosial,

²¹ Saunders Redding, "The Meaning of Bandung," *The American Scholar*, Vol. 25, No. 4 (Autumn, 1956), hlm. pp. 415-420.

²² Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "When Did the Masks of Coloniality Begin to Fall? Decolonial Reflections on the Bandung Spirit of Decolonization," *Bandung Journal of Global South*, No. 6 (2019), hlm. 222-229

²³ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Whither Dependency Theory?" dalam *Dialogues on Development Volume I: Dependency*, *Op. Cit.*, hlm. 40-41.

budaya, dan politik. Hal ini sejalan dengan kemunculan teori dan pendekatan *decoloniality* yang membawa cara alternatif untuk memahami dan mengontekstualisasikan pengalaman Afrika. Dalam kerangka pemikiran ini, penting untuk melakukan revitalisasi teori ketergantungan agar teori ini tidak hanya menganalisis ketidakadilan yang dilakukan oleh kekuatan-kekuatan yang terlihat kasat mata, namun juga ketidakadilan yang disebabkan oleh hegemoni yang terselubung.

IV. Landasan Pembangunan Hukum Ekonomi di Negara berkembang

Kritik Ndlovu-Gatshehi bahwa teori ketergantungan hanya menekankan pada determinisme ekonomi, sangat relevan bila membahas teori ini dalam bidang ilmu hukum. Pendukung teori ketergantungan sedikit sekali membahas implikasi dari kondisi ketergantungan atas negara-negara maju terhadap sistem hukum di negara-negara berkembang. Salah satu ahli hukum yang mengkaitkan teori ketergantungan dengan hukum adalah Francis G. Snyder. Menurut Snyder, ada 2 (dua) implikasi teori ketergantungan dalam bidang hukum. Pertama, kalangan teori ketergantungan melakukan kritik yang keras atas teori hukum dan pembangunan (*law and development*) yang berasal setelah Perang Dunia II.²⁴

Teori hukum dan pembangunan mencerminkan hegemoni ideologi kapitalisme barat dan kekuatan ekonomi imperialisme yang disebarkan di negara-negara berkembang sebagai bagian dari proses modernisasi. Oleh karena itu, menurut kalangan ini tidak mengherankan bahwa teori hukum dan pembangunan terbukti tidak memadai untuk menjelaskan pemahaman kita tentang peran hukum dalam di negara-negara berkembang.²⁵ Agumentasi penolakan atas teori hukum dan pembangunan karena hukum telah dijadikan sebagai alat legitimasi ideologi kapitalisme barat di negara-negara berkembang.

Kedua, menurut kalangan pendukung teori ketergantungan, hukum di negara-negara berkembang secara teoritis sudah memadai dan berguna secara praktis, sehingga pengadopsian sistem hukum barat dalam proses modernisasi tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Namun Snyder menambahkan bahwa kalangan teori ketergantungan menuntut adanya suatu perbaikan mendasar atas analisis hukum terhadap permasalahan sosial yang ada di negara-negara berkembang baik secara implisit atau eksplisit dalam kebanyakan studi hukum yang ada. Studi hukum memerlukan pemahaman historis tentang organisasi, konsep, dan proses sistem hukum kontemporer. Beliau menyatakan bahwa analisis historis tentang kekuatan sosial dan ekonomi pada masa lalu membentuk hukum kontemporer. Secara khusus beliau menyebut hukum yang berorientasi sosial, seperti: sosiologi hukum dan

²⁴ Francis G. Snyder, "Law and Development in the Light of Dependency Theory," *Law & Society Review*, Vol. 14, No. 3, Contemporary Issues in Law and Social Science (Spring, 1980), hlm. 724-725.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 724-725.

antropologi hukum (pluralisme hukum) penting untuk terus dikembangkan.²⁶ Selain itu, teori ketergantungan dan keterbelakangan memaksa para ilmuwan hukum untuk meneliti proses eksploitasi dan isu keadilan khususnya dampak dari hegemoni sistem hukum barat.²⁷

Penyebaran sistem hukum barat secara luas terjadi pada hukum akhir dari perang dingin yang mengilhami orang-orang barat membawa hukum mereka ke seluruh dunia dan dua dekade sejak 1989 telah menjadi era westernisasi di hampir seluruh penjuru dunia. Sebagian usaha penyebaran tersebut juga melibatkan lembaga internasional yang tidak asing, seperti: Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), dan berbagai lembaga dan organisasi internasional hak asasi manusia. Semua institusi ini telah banyak terlibat dalam mengeksport sistem hukum barat ke seluruh dunia.²⁸ Proses eksploitasi dan isu keadilan bagi negara-negara berkembang dapat dimulai ketika masuknya sistem hukum barat yang menimbulkan benturan terhadap nilai-nilai yang ada dalam masyarakat di negara berkembang.

Pengalaman Indonesia dalam sejarah pembangunan hukum ekonomi sebelum dan pasca kemerdekaan sangat menarik bila dianalisis melalui teori ketergantungan. Sebelum lahirnya teori ketergantungan di Amerika Latin, Para Pendiri Bangsa Indonesia terlebih dahulu memberi batas pemisah yang tegas antara hukum ekonomi di era kolonialisasi dan dekolonialisasi dalam konstitusi. Penetapan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 merupakan semangat sejarah untuk mewujudkan transformasi ekonomi dan transformasi sosial dengan cara mengubah hukum ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional.²⁹

Namun di awal kemerdekaan, negara baru Indonesia masih mempunyai permasalahan dengan persatuan nasional. Oleh karena itu, pasca proklamasi kemerdekaan Para Pendiri Bangsa, terutama Soekarno dan Hatta, lebih memfokuskan perhatian utama mereka pada persatuan nasional ketimbang segera melakukan transformasi pada kelembagaan hukum kolonial.³⁰ Pilihan pimpinan nasional yang menempatkan persatuan nasional

²⁶ *Ibid.*, hlm. 724-725.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 724-725.

²⁸ James Q. Whitman, "Western Legal Imperialism: Thinking About the Deep Historical Roots," *Theoretical Inquiries in Law* 10.2 (2009), hlm. 306.

²⁹ Sri Edi Swasono mendefinisikan transformasi ekonomi sebagai suatu upaya strukturalisasi membentuk sistem ekonomi baru yang meninggalkan asas perseorangan (individualisme) dan menggantikan dengan paham kebersamaan dan asas kekeluargaan (*mutualism dan brotherhood*) berdasarkan demokrasi ekonomi. Sedangkan transformasi sosial adalah mengganti hubungan sosial-ekonomi yang subordinasi (kelompok atas mendominasi kelompok yang bawah) berupa hubungan ekonomi "tuan-hamba", "*taoke-koelie*", "juragan-buruh" semacam "*economic slavery system*". Hubungan ekonomi seperti ini menjadi sumber terjadinya ketimpangan dalam pembagian pendapatan. Bentuk transformasi sosial yang dimaksudkan adalah hubungan sosial-ekonomi partisipatori-emansipatori. Lihat Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas Ekonomi*, cet.7 (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2010), hlm. 73-76.

³⁰ Daniel S. Lev, "Judicial Unification in Post-Colonial Indonesia", *Indonesia, No. 16* (October, 1973), Southeast Asia Program Publications at Cornell University, hlm. 12-14.

di atas pilihan-pilihan yang lain merupakan tindakan kehati-hatian untuk menghindari kemungkinan terjadinya *chaos* dalam pelaksanaan berbagai transformasi yang terburu-buru.³¹ Untuk mencegah terjadinya kevakuman hukum sementara waktu, kelembagaan hukum kolonial masih diterapkan dengan dasar hukum Aturan Peralihan Ayat II UUD 1945.

Pemberlakuan kelembagaan hukum kolonial yang seharusnya bersifat sementara waktu tersebut, namun dalam kenyataannya terus digunakan oleh elit penguasa politik sampai saat ini. Elit penguasa “membiarkan” dua hukum utama yang berkaitan dengan ekonomi yang merupakan warisan kolonial yang paling penting yaitu: *Wetboek van Koophandel (WvK)* yang diterjemahkan secara tidak resmi menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) sebagai terjemahan tidak resmi dari *Burgerlijk Wetboek (BW)* yang keduanya berasal dari peninggalan zaman penjajahan, yang berlaku di Indonesia berdasarkan kekuatan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Indonesia.³² Selain dua hukum utama ini, sejak Orde Baru lahir berbagai hukum ekonomi yang merupakan hasil transplantasi hukum dari sistem hukum barat.

Praktek pembangunan hukum ekonomi pasca kemerdekaan Indonesia di atas, membuktikan bahwa argumentasi teori ketergantungan Ndlovu-Gatsheni bahwa faktor internal terutama elit penguasa lokal merupakan aktor penting dalam menciptakan keterbelakangan dan ketergantungan ekonomi Indonesia kepada pihak asing, sangat tepat. Perilaku elit yang berkuasa di Indonesia di atas berperan sebagai borjuis komprador, yaitu: agen lokal yang melanggengkan pola hubungan ekonomi yang eksploitasi seperti yang terjadi di era kolonialisme. Perilaku elit seperti ini mengingkari cita-cita Para Pendiri Bangsa yang menginginkan agar kebijakan dan kegiatan ekonomi dilaksanakan sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Ketentuan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan tidak hanya merupakan pembeda antara sistem ekonomi nasional yang dicita-citakan dengan sistem ekonomi kolonial, namun ketentuan ini juga memiliki dasar keberlakuan secara filosofis. Argumentasi ini diperkuat oleh pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa sistem ekonomi suatu negara sangat terkait dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat tempat sistem ekonomi tersebut lahir dan berlaku. Nilai yang dijunjung tinggi yang kemudian menjadi karakternya tersebut telah dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD 1945), yaitu: suatu tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.³³

³¹ Sri Edi Swarsono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluragaan: Kerakyatan, Nasionalisme, dan Kemandirian*, (Jakarta: UNJ Press, 2004), hlm. 88.

³² Agus Sardjono, *Pengantar Hukum Dagang*, ed. 1, cet. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 2-3.

³³ Mahkamah Konsitusi Republik Indonesia, Putusan No. 28/PUU-XI/2013, hal. 236.

Berdasarkan uraian di atas, ketentuan usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan adalah pedoman dasar bagi semua keputusan politik dari pemerintahan dalam hal pengaturan kegiatan ekonomi yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Secara historis, usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan yang diwujudkan ke dalam hukum adat telah menjadi bagian kegiatan ekonomi kesatuan masyarakat hukum adat yang tinggal di wilayah Kepulauan Indonesia jauh sebelum kedatangan Bangsa-Bangsa Eropa. Sewaktu perdagangan rempah-rempah dari Kepulauan Maluku di awal abad ke-16 sampai akhir abad ke-17 mencapai puncak, hukum adat memainkan peran penting dalam perdagangan internasional antara Bangsa Asia dan Bangsa Eropa.³⁴ Fakta historis ini, sejalan dengan pendapat Snyder dalam kerangka pemikiran teori ketergantungan, Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya, sebenarnya telah memiliki sistem hukum sendiri yang memadai dan berguna secara praktis.

V. Simpulan

Teori ketergantungan adalah teori yang menganalisis penguasaan atau hegemoni ekonomi melalui doktrin ketergantungan ekonomi dari negara-negara berkembang terhadap negara maju. Analisis teori ketergantungan berdasarkan pada pola hubungan ekonomi antara negara berkembang dan negara maju. Pola hubungan ekonomi terjadi sangat eksploitatif dan tidak adil yang menyebabkan terjadinya ketergantungan dan keterbelakangan di negara berkembang, yang kemudian menjadi tesis teori ketergantungan. Tesis teori ketergantungan pada awalnya lebih menekankan pada determinasi ekonomi yang merupakan faktor eksternal sebagai sumber utama persoalan. Namun, dalam perkembangan teori ketergantungan, khususnya berdasarkan praktek pembangunan di Afrika, para pendukung teori ketergantungan menyegarkan kembali pandangan awal tersebut dengan argumentasi bahwa faktor internal juga memberikan kontribusi yang sama. Faktor internal yang utama yang disorot adalah perilaku elit penguasa lokal yang berperan sebagai agen dari kepentingan negara-negara maju.

Perilaku elit lokal yang anti kolonial, namun tidak dekolonial tersebut tidak sejalan dengan semangat Bangsa-Bangsa Asia dan Afrika melalui Konferensi Asia Afrika di Bandung tahun 1955. Konferensi ini mendekralasikan perlawanan terhadap kolonialisme dan menginginkan terciptanya suatu bentuk kerjasama ekonomi internasional didasarkan pada pengakuan atas kesetaraan kemanusiaan. Teori ketergantungan dan makna historis yang terkandung dari Konferensi Asia Afrika sebenarnya menginginkan pembangunan hukum ekonomi di Indonesia dan negara-negara berkembang didasarkan pada nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam

³⁴ M. Sofyan Pulungan and Agus Sardjono, "Familyhood principle and the cooperatives ideas in economic provisions in the Indonesian Constitution," *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Vol. 137 (2021), hlm 3-4.

masyarakat bersangkutan, bukan berdasarkan transplantasi dari sistem hukum negara maju.

Transplantasi sistem hukum negara maju ke negara berkembang tanpa melalui suatu telaah secara sosiologis dan filosofis, sebenarnya adalah bagian dari pelestarian hegemoni sistem hukum barat di negara-negara berkembang. Dalam kerangka pemikiran ini, teori ketergantungan dan semangat Konferensi Asia Afrika dapat digunakan untuk memberikan justifikasi ilmiah pentingnya landasan pembangunan hukum ekonomi berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dan tumbuh dalam masyarakat di negara berkembang.

Daftar Pustaka

- Acharya, Amitav. "Studying the Bandung conference from a Global IR perspective," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 4, (2016): 342.
- Amin, Samir, "Accumulation and Development: A Theoretical Model," *Review of African Political Economy No. 1* (Aug. - Nov., 1974): 9-11.
- Arief, Sritua dan Adi Sasono. *Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Studi Kasus*. Jakarta: Sinar Harapan, 1981.
- Ferraro, Vincent. "Dependency Theory: An Introduction," In *The Development Economics Reader*, ed. Giorgio Secondi. London: Routledge, 2008.
- Frank, Andre Gunter, "Development and Underdevelopment," In *Theory and Methodology of World Development*. Sing C. Chew dan Pat Lauderdale Ed. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. "Whither Dependency Theory?" In *Dialogues on Development Volume I: Dependency*. Economic Development Working Group of the Young Scholars Initiative (YSI) of the Institute for New Economic Thinking, 2017.
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. "When Did the Masks of Coloniality Begin to Fall? Decolonial Reflections on the Bandung Spirit of Decolonization," *Bandung Journal of Global South*, No. 6 (2019): 222-229.
- G.D.P., *Economic and Political Weekly*, Vol. 20, No. 18 (May 4, 1985): 777.
- Lev, Daniel S. "Judicial Unification in Post-Colonial Indonesia", *Indonesia*, No. 16 (October, 1973): 12-14.
- Mahkamah Konsultasi Republik Indonesia, Putusan No. 28/PUU-XI/2013, hal. 236.
- Pulungan, M. Sofyan and Agus Sardjono. "Familyhood principle and the cooperatives ideas in economic provisions in the Indonesian Constitution," *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, Vol. 137 (2021): 3-4.

- Redding, Saunders. "The Meaning of Bandung," *The American Scholar*, Vol. 25, No. 4 (Autumn, 1956): 415-420.
- Santos, Theotonio Dos. "The Structure of Dependence," *The American Economic Review*, Vol. 60, No. 2, (May, 1970): 232.
- Sardjono, Agus. *Pengantar Hukum Dagang*, ed. 1, cet. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Snyder, Francis G. "Law and Development in the Light of Dependency Theory," *Law & Society Review*, Vol. 14, No. 3, Contemporary Issues in Law and Social Science (Spring, 1980): 724-725.
- Swasono, Sri-Edi. *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas Ekonomi*, cet.7. Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila-UGM, 2010.
- Swarsono, Sri Edi. *Kebersamaan dan Asas Kekelurahan: Kerakyatan, Nasionalisme, dan Kemandirian*. Jakarta: UNJ Press, 2004.
- Whitman, James Q. "Western Legal Imperialism: Thinking About the Deep Historical Roots," *Theoretical Inquiries in Law* 10.2 (2009): 306.

PINJAMAN ONLINE (PINJOL) DAN PEREMPUAN: KERENTANAN KEAMANAN DATA PRIBADI PADA INKLUSIVITAS KEUANGAN BERBASIS TEKNOLOGI FINANSIAL

**Gita Ardi Lestari¹, Nathalina Naibaho,
Lidwina Inge Nurtjahyo**

Pinjaman *online* (Pinjol) merupakan fenomena jasa yang cukup diminati belakangan ini. Terkait dengan kemudahannya dalam memberikan akses pinjaman keuangan dalam waktu yang relatif cepat. Sulit memang melihat perkembangan teknologi dan kemudahan ini bersanding dengan intensitas perkembangan penjualan barang daring dan kebutuhan yang instan. Dampak yang diberikan atas kemudahan akses ini antara lain konsekuensi tentang perlindungan data pribadi dan penagihan yang mengganggu memberikan implikasi negatif dan menempel pada citra Pinjol.

Tulisan ini merupakan hasil dari kegiatan Pengabdian Masyarakat (Pengmas) Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2020 dengan mengangkat ‘Problematika Pinjaman Online dari kajian HAM dan Perempuan’ memberikan gambaran tentang bagaimana perempuan memiliki akses kemudahan keuangan lewat Pinjol namun dalam prosesnya terdapat berbagai pelanggaran. Dalam survei singkat yang dilakukan pada perempuan yang tersebar di kota besar Indonesia (Surabaya dan Jakarta) jelas bahwa terdapat peningkatan dalam aktivitas Pinjol. Jumlah dan varian jenis Pinjol sudah mencapai ratusan, namun validasi eksistensinya belum semua dipahami masyarakat secara umum. Dalam diskusi tertutup dengan pihak Otoritas Jasa Keuangan, adanya Pinjol menjadi bentuk pencairan dana cepat dan dilakukan untuk memuaskan kebutuhan yang cenderung konsumtif. Tentu saja hal ini bukanlah keputusan bijak karena sistem bunga Pinjol tidak rendah.² Bunga Pinjol dibuat sedemikian rupa dengan maksud memberikan kemudahan dalam perspektif peminjam. Terlihat dari tidak sedikitnya masyarakat yang kemudian kesulitan mengembalikan pinjaman.

Masyarakat yang meminjam uang lewat Pinjol juga berhadapan langsung dengan fakta bahwa data pribadi mereka menjadi jaminan paling signifikan. **Doxing** atau penyebaran data pribadi menjadi ancaman paling nyata. Dalam laporan ‘Peningkatan Serangan Doxing dan Tantangan Perlindungannya di Indonesia’, SAFENet menjelaskan bahwa *doxing* yang bermakna ‘*dropping documents*’ yang bermakna terdapat penyebaran data

¹ Gita A. Lestari, S.Hub. Int., M.Si. merupakan periset Lembaga Pengkajian Hukum Internasional (LPHI) dan staf Unit Pengabdian Masyarakat FHUI sedangkan Dr. Lidwina Inge adalah pengajar Hukum Masyarakat & Pembangunan sekaligus Manajer Unit Pengabdian Masyarakat FHUI serta Nathalina Naibaho, S.H., M.H. merupakan pengajar tetap FHUI dengan peminatan Hukum Pidana.

² Lihat: <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58946957> . Diakses pada 20 Oktober 2021.

pribadi tanpa persetujuan seseorang yang disebarkan datanya. Dalam laporan tersebut juga jelas bahwa *doxing* dilakukan untuk memberikan tekanan dan ancaman. SAFENet juga mengutip bahwa Tindakan *doxing* ini merupakan bagian dari APT (Advanced Persistent Threat) yang dilakukan untuk niatan lebih daripada penyebaran identitas itu sendiri. SAFENet menjelaskan bahwa *doxing* meliputi juga, “Memposting informasi pribadi secara publik dengan maksud untuk dipermalukan, mencemarkan nama baik, melecehkan atau membahayakan adalah perbuatan ilegal. Ini menempatkan individu yang mengalami *doxing* dalam situasi yang berpotensi berbahaya.” (SAFENet, 2020:08)

Aplikasi Pinjol dalam melakukan verifikasinya memerlukan unggahan data pribadi berupa KTP (Kartu Tanda Penduduk) yang difoto maupun diswafoto bersama dengan nasabah merupakan sumber untuk melakukan *doxing*. Tidak hanya KTP yang disebarluaskan, namun dalam beberapa kasus sendiri informasi mengenai lokasi pekerjaan bahkan menjadi salah satu materi *doxing*. Tidak mudah pula kemudian melakukan pembatasan dalam penyebarannya, karena beberapa aplikasi Pinjol memiliki kemampuan mengakses aplikasi pesan instan yang membuatnya bisa mengirimkan pesan otomatis ke seluruh kontak tanpa seizin nasabah. Dalam artikel Kompas Tekno³ terlihat bahwa akses yang diminta aplikasi Pinjol ini merupakan kunci sebelum melihat apakah Pinjol tersebut ilegal atau legal. Dalam diskusi tertutup dengan tim Pengabdian Masyarakat, OJK menyatakan hanyalah akses terhadap **kamera telepon genggam (camera)**, **mikrofon telepon genggam (microphone)**, maupun **lokasi (location) telepon genggam** tersebut.⁴ Lebih dari itu bisa dipastikan Pinjol tersebut merupakan Pinjol ilegal.

Pada masa penagihan, adanya akses berlebihan ini memberikan ketidaknyamanan tersendiri. Tidak jarang terdengar adanya pesan singkat yang menagih namun ditujukan bukan pada nasabah namun dikirim acak pada kontak nasabah tersebut. Hal ini bukanlah bentuk penagihan yang dilakukan peminjam dana yang etis seperti pada bank. Peminjam juga tidak jarang menggunakan kata – kata kasar dalam melakukan penagihan hingga memermalukan nasabah untuk menciptakan keadaan yang menghimpit nasabah sehingga tertekan.

Pinjaman *online* atau Pinjol pada dasarnya adalah penggunaan teknologi untuk melakukan peminjaman dana *online* pada nasabah tanpa harus menemui nasabah secara langsung. Sejak penggunaan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Elektronik, data Warga Negara Indonesia (WNI) terpusat dari seri angka yang digunakan untuk berbagai kebutuhan administratif. Hal ini yang dimanfaatkan dalam teknologi verifikasi Pinjol. Dengan dasar foto KTP

³ Lihat: <https://tekno.kompas.com/read/2021/08/27/16010027/begini-cara-aplikasi-pinjol-tahu-nomor-telepon-teman-si-peminjam-uang?page=all> . Diakses pada 10 September 2021.

⁴ Lihat: https://www.youtube.com/watch?v=Flk_AkNW19U&t=3s . Diakses pada 14 September 2021.

elektronik tersebut dan juga swafoto nasabah dengan KTP elektroniknya, sudah menjadi bentuk verifikasi yang membolehkan validasi nasabah dengan peminjam.

Selanjutnya, dana akan dikirimkan kedalam rekening yang sudah disiapkan nasabah dalam waktu yang relatif singkat. Kemudahan ini menjadi salah satu daya tarik Pinjol dibandingkan peminjaman dana via bank. Tentu saja hal ini bisa terjadi karena bedanya sistem verifikasi yang menunjukkan bahwa nasabah dengan rekam keuangan yang baik dan sesuai standar yang bisa mendapat pinjaman antara bank dengan aplikasi Pinjol. Pinjol di sisi lain masuk dalam daftar pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sama halnya seperti bank. Namun bedanya, OJK memberikan dua jenis pengenalan dalam melihat kredibilitas Pinjol itu sendiri. **Terdaftar** dan **Berizin**, adalah dua label yang diberikan oleh OJK. Terdaftar memberikan maksud bahwa Pinjol tersebut telah ada dalam daftar OJK artinya memiliki kebolehan untuk beroperasi. Selanjutnya dalam setahun kedepan, Pinjol yang Terdaftar memiliki tanggungjawab untuk menjadikan dirinya Berizin setelah melalui proses *review* dari OJK. Tidak banyak kemudian Pinjol yang melanjutkan pada tahapan ini. Dengan menjadi Terdaftar saja, Pinjol menggunakan logo OJK dalam tampilan aplikasinya. Hampir seluruh koresponden menjawab adanya logo OJK memberikan perasaan nyaman dan aman untuk melanjutkan proses peminjaman dana via Pinjol. Namun adanya perbedaan antara Terdaftar dan Berizin tidak banyak diketahui publik. Tidak sedikit Pinjol yang kemudian berhenti melakukan proses verifikasi hanya pada masa Terdaftar saja namun bukan Berizin.⁵ Dalam setahun jeda tersebut dapat dibayangkan berapa banyak nasabah yang bisa didapatkan oleh Pinjol untuk melakukan perputaran modal.

Sulit memang menilai apakah Pinjol tersebut menjadi legal atau ilegal jika hanya dilihat dari ada tidaknya Pinjol dalam daftar merah OJK, terlebih update data yang dilakukan pada dokumen OJK tersebut masih pada pemutakhiran 6 Oktober 2021 yang tidak terbaru secara otomatis ketika terdapat temuan terhadap Pinjol. Lebih dari itu Pinjol memiliki tendensi melakukan penagihan dengan memberikan tekanan personal ketika melakukan penagihan. Mulai dari penyebaran data pribadi, penekanan langsung dengan *debt collector* ke rumah, hingga penggunaan caci maki dengan maksud melukai mental nasabah. Bukan hanya itu, tidak sedikit pula muncul kasus adanya pengiriman dana yang tiba – tiba kepada rekening secara acak pada masyarakat yang **tidak** menggunakan jasa Pinjol. Atau juga bocornya data pribadi seperti KTP Elektronik dan swafoto untuk kemudian digunakan oleh Pinjol lain.

⁵ Berdasarkan hasil diskusi tertutup dalam kegiatan Pengmas FHUI. Daftar Pinjol oleh OJK dapat diakses secara daring <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/financial-technology/Documents/PENYELENGGARA%20FINTECH%20TERDAFTAR%20DAN%20BERIZIN%20DI%20OJK%20PER%206%20OKTOBER%202021.pdf> . Diakses pada 1 Oktober 2021.

Menilai legalitas Pinjol ini tidak bisa dilepaskan dari fakta bahwa perlindungan data pribadi jauh dari baik. Data pribadi adalah jaminan yang digunakan dalam melakukan pinjaman pada Pinjol ini. Terkait Privasi menurut Smedinghoff seperti dikutip dari ‘Buku Seri Hukum Telematika Konstitusi dan Telematika: Hak dan Kewajiban Konstitusional Terkait Teknologi Informasi dan Komunikasi’ merupakan hak yang harus dilindungi oleh semua orang. Ada tiga hal yang mempengaruhi privasi dan data pribadi seseorang untuk dilindungi. Seperti dikutip, “Smedinghoff menguraikan bahwa dalam konteks *Privacy of a Person’s Persona*, Hak atas privasi ini didasarkan pada prinsip umum bahwa setiap orang mempunyai hak untuk dibiarkan sendiri (*the right to be let alone*). Pada umumnya ada empat jenis pelanggaran terhadap privasi atas pribadi seseorang tersebut, yaitu : (i) Publikasi yang menempatkan seseorang pada tempat yang salah... (ii) Penggunaan yang tidak tepat nama atau kesukaan seseorang untuk tujuan komersial, (iii) Pembukaan fakta-fakta pribadi yang memalukan kepada publik; atau (iv) Mengganggu kesunyian atau kesendirian seseorang.” (Makarim, 2017:87-89) Dalam hal ini *persona* merupakan sesuatu yang melekat pada diri seseorang, dimensi ini menjadi tidak relevan dalam hal Pinjol karena pada poin ke-iii terdapat banyak sekali contoh yang sudah jelas bahwa faktanya pelanggaran tersebut banyak dilakukan.

Edmon Makarim masih dalam buku yang sama, mengutip Smedinghoff tentang *Privacy of Data About a Person*, “Smedinghoff menguraikan bahwa Hak privasi dapat juga mengikat pada informasi mengenai seseorang yang dikumpulkan dan digunakan oleh orang lain. Termasuk di dalamnya sebagai contoh, informasi tentang kebiasaan seseorang, catatan medis, agama dan keanggotaan dalam partai politik, catatan pajak, data-data karyawan, catatan asuransi, catatan tindak pidana dan lain sebagainya. Penyalahgunaan informasi-informasi yang dikumpulkan atas anggota-anggota suatu organisasi/lembaga atau atas pelanggan-pelanggan dari suatu perusahaan termasuk dalam pelanggaran hak privasi seseorang. Sementara terhadap *Privacy of a Person’s Communications*, ia mengemukakan bahwa dalam situasi tertentu, hak atas privasi dapat juga mencakup komunikasi secara *online*. Dalam hal-hal tertentu, pengawasan dan penyingskapan isi dari komunikasi elektronik oleh orang lain bukan oleh pengirim atau orang yang dikirim dapat merupakan pelanggaran dari privasi seseorang.” (Makarim, 2017:87-89) Pelanggaran yang dilakukan Pinjol terhadap nasabahnya menyangkut baik data maupun saluran komunikasi yang digunakan nasabah. Hal ini sudah jelas dilanggar lagi – lagi karena aplikasi Pinjol menggunakan aplikasinya untuk melanjutkan akses tertentu pada telepon genggam nasabah.

Pada pernyataannya, praktik Pinjol ilegal dapat dijerat ancaman pidana.⁶ Suparji Ahmad dari Universitas Al Azhar Indonesia menyatakan,

⁶ Lihat: <https://remote-lib.ui.ac.id:2094/berita/baca/lt616d172bebf9/ingat-praktik-pinjol-ilegal-bisa-dijerat-dua-pasal-ini?r=0&p=1&q=pinjaman%20online&rs=1847&re=2021> . Diakses pada 19 Oktober 2021.

“Pasal 32 [UU No.19 Tahun 2016](#) tentang Perubahan atas UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi Transaksi Elektronik (ITE). Pasal 32 ayat (2) menyebutkan, “*Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum dengan cara apapun memindahkan atau mentransfer Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik kepada Sistem Elektronik Orang lain yang tidak berhak.*” Pasal itu, ancaman hukumannya mencapai 9 tahun penjara.” Sementara pengancaman terhadap orang melalui media elektronik, terancam maksimal 4 tahun penjara. Pasal 29 UU ITE menyebutkan, “*Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mengirimkan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakutkan yang ditujukan secara pribadi.*” Kedua pasal tersebut bisa menjadi dasar untuk menjerat pelaku Pinjol ilegal yang melakukan penagihan secara kasar serta menyebarkan data pribadi nasabah tanpa seizin nasabah.

Pinjol dan Perempuan

Sejak diinisiasikannya inklusivitas keuangan pada perempuan, memang berbagai pihak memberikan penawaran dalam menaikkan peran perempuan dalam pengaturan keuangan domestik keluarga. Biasanya sebagai *breadwinner* laki – laki yang menjadi sumber pendapatan dalam keluarga, cukup atau tidak bukan menjadi pokok utama dari hal ini namun sudah menjadi rahasia umum bahwa peranan ini dipegang kepala keluarga yakni laki – laki. Barulah adanya inisiatif memasukkan perempuan dalam peranan ini menjadikan beberapa implikasi. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) seperti Wahid Foundation misalnya memberikan modal usaha pada perempuan untuk membentuk usaha mandiri. Terjadi di kawasan Sawangan, Depok. Perempuan dan akses Keuangan bukanlah isu yang baru, namun demikian secara fungsional pada usaha *laundry* dan Penjualan Kue Kering – Aksesoris *handmade* di Sawangan, Depok memberikan dampak positif.⁷ Temuan penulis dengan penjual langsung menemukan bahwa masuknya perempuan kedalam pengambilan keputusan keuangan memberikan implikasi yang sulit diabaikan. Namun sayangnya inisiasi inklusivitas perempuan dalam keuangan ini tidak diakselerasikan dengan kemajuan teknologi keuangan yang semakin pesat.⁸ Terlihat dari banyaknya perempuan yang menjadi korban dalam Pinjol daripada laki – laki. Ruang kuasa masih menekankan bahwa sebelum terbukanya akses keuangan pada perempuan, laki – laki sebagai pemegang peranan sebagai kepala keluarga diharuskan memenuhi kebutuhan keluarga. Dibukanya akses keuangan via teknologi juga menjadi kemudahan namun bukan berarti lepas dari ancaman keamanan siber seperti pada masa Pinjol marak sekarang.

⁷ Lihat: <https://peacevillage.id/pages/one-laundry> . Diakses pada 1 Oktober 2021. Penulis juga melakukan kunjungan ke lokasi di Sawangan Depok dan bertemu langsung dengan pelaku usaha tersebut.

⁸ Lihat: <https://ekbis.sindonews.com/berita/1423118/178/ojk-catat-perempuan-paling-banyak-jadi-korban-pinjol-tidak-resmi> . Diakses pada 2 Oktober 2021.

Perempuan juga pada konteks sebagai nasabah dari Pinjol rentan mengalami kekerasan sama halnya seperti nasabah laki-laki. Akan tetapi pada kasus intimidasi yang dialami oleh perempuan nasabah Pinjol, risiko kekerasan ditambah dengan bentuk kekerasan seksual secara daring. Misalnya penyebaran konten intim, menampilkan foto nasabah perempuan yang gagal bayar dengan menyertakan keterangan palsu bahwa yang bersangkutan adalah pekerja seks, atau menawarkan nasabah yang bersangkutan untuk dijual sebagai cara melunasi hutang. Komnas Perempuan dalam Catatan Tahunan 2021 menyebutkan, “Sama seperti tahun 2019 pada ranah komunitas, kejahatan siber juga banyak dilaporkan pada ranah komunitas sebanyak 454 kasus, angka ini melesat tinggi lebih dari 100% di banding tahun 2019 yang mencapai 119 kasus. Kasus yang mengemuka di tahun ini adalah ancaman penyebaran foto pribadi, pelecehan seksual dan tindakan penyebaran foto pribadi dengan pelaku teman atau bahkan orang tidak dikenal. Sedangkan untuk kekerasan ekonomi yang dialami korban adalah pemerasan sejumlah uang terkait ancaman penyebaran foto pribadi, dan pinjaman online.... Perempuan memiliki kerentanan terhadap penagihan utang yang menggunakan cara-cara kekerasan, seperti teror atau ancaman penyebaran data pribadi, juga pelecehan seksual atau kekerasan seksual baik di ruang virtual maupun riil yang dilakukan penyedia aplikasi pinjaman daring ilegal.”⁹ (Catatan Komnas Perempuan, 2021:56 & 115) Pada laporan tersebut Komnas Perempuan juga mendorong fungsi dan peran OJK serta Kominfo untuk mengawasi pelaku Pinjol secara tegas. Selanjutnya dalam Catatan Komnas Perempuan disebutkan, “Dukungan warganet di media sosial juga membantu para korban untuk mengingatkan negara melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK) agar bertanggungjawab mengontrol perusahaan pinjaman daring yang melanggar standar dan ketentuan OJK terlebih memakai cara-cara kekerasan dan merendahkan harkat martabat perempuan, dan agar dikenakan sanksi. Juga, Kominfo agar terus menjalankan fungsi edukasi publik terutama untuk perempuan dalam membangun keamanan data pribadi khususnya dalam literasi keuangan dan perlindungan konsumen melalui perusahaan keuangan berbasis peminjaman daring ini.” (Catatan Komnas Perempuan, 2021:115) Perempuan sebagai pihak yang banyak didorong untuk memiliki akses keuangan yang inklusif kemudian seperti dibiarkan dalam keleluasaan teknologi finansial tanpa perlindungan yang memadai.

Tulisan Rudy Aernoudta dan Amparo De San Joséb dengan judul ‘*A gender financing gap: fake news or evidence?*’ menjelaskan bahwa beberapa *start up* dan wirausaha di Amerika Serikat dan Eropa memiliki kecenderungan dipimpin oleh laki – laki dan memudahkan pula untuk menarik investor yang dikuasai laki – laki. Padahal adanya kewirausahaan pada perempuan menunjukkan kestabilan pada umur usaha meskipun jumlahnya lebih sedikit daripada yang dipimpin oleh laki – laki. “*There is a gender issue in the*

⁹ Catatan Tahunan Komnas Perempuan tahun 2021

ecosystem with figures showing that venture capital mainly goes to male-led companies. But a more detailed analysis shows that the “success rate” of women-led startups asking for funding compared with women led startups that are funded – is quite similar. It can be argued that the funding rate of women-led businesses should be higher as they show a better performance in terms of revenue generated per dollar invested and turnover generated over time compared with male-led businesses and hence should be the first target for investors.” (Aernoudta dan Joseb, 2020:132) Temuan ini sejalan dengan contoh adanya kesempatan terhadap perempuan dalam membuat usaha sehingga mampu juga memberikan kontribusi pada keuangan keluarganya masing – masing tanpa membebani laki – laki sebagai pencari uang. Sekaligus menunjukkan bahwa adanya melek teknologi finansial serta terbukanya akses pada alur keuangan yang inklusif mampu memberikan perubahan pada perempuan.

Saat tulisan ini dibuat bertepatan dengan hari jadi Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang ke-97 banyak bertebaran di media massa nasional tentang penangkapan beberapa kelompok Pinjol ilegal yang meresahkan. OJK menurut Tongam L Tobing lewat Satgas Waspada Investasi sendiri mengklaim telah menutup 4000 Pinjol ilegal dalam wawancara di Metro TV, 12 Oktober 2021. Pada wawancara tersebut, AFPI (Asosiasi Fintech Pendanaan Bersama Indonesia) lewat perwakilannya juga menyebutkan bahwa usaha untuk memerangi Pinjol ilegal memang terus dilakukan. AFPI sebagai wadah resmi Pinjol legal ini memiliki ruang komunikasi sesamanya, sehingga mampu menakar kemampuan pinjaman nasabah. Sehingga baik Pinjol maupun nasabahnya memiliki mekanisme yang teratur dan adil. YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia)¹⁰ juga menyebutkan adanya banyak nasabah Pinjol yang mengadu bahwa terdapat ancaman Ketika penagihan Pinjol. Sehingga menghimbau adanya kesadaran dalam memahami kemampuan berhutang pada masyarakat.

Bagaimana kemudian pandemi menjadi ruang luas bagi Pinjol ilegal untuk tetap menyebarkan ketakutan di masa yang sulit, cukuplah menjadi bukti bahwa kurangnya perlindungan terhadap bahaya keamanan siber serta regulator keuangan yang masih lemah dalam mengawasi mobilitas Pinjol ilegal. Pada 11 Oktober 2021, Presiden Joko Widodo telah mengajukan adanya moratorium terhadap Pinjol karena aktivitas Pinjol telah digunakan 68 juta lebih nasabah. Setelah ini baik nasabah, calon nasabah, dan pelaku Pinjol dapat lebih berhati – hati dalam melaksanakan transaksi demi keamanan dan kenyamanan bersama. OJK sendiri menyediakan kontak panggilan pada nomor 157 dan *whatsapp* pada 081157157157 jika terdapat keluhan terkait Pinjol.

¹⁰ YLKI juga hadir dalam diskusi tertutup bersama tim Pengmas

Referensi

- Aernoudt, Rudy dan Amparo De San Jose. 2020. A Gender Financing Gap : Fake News or Evidence?. *Venture Capital*, 22:2, hlm. 127-134, DOI : [10.1080/13691066.2020.1747692](https://doi.org/10.1080/13691066.2020.1747692)
- Anggraeni, Rina. 2019. “OJK Catat Perempuan Paling Banyak Jadi Korban Pinjol Tidak Resmi”. Jakarta : Sindonews.com, <https://ekbis.sindonews.com/berita/1423118/178/ojk-catat-perempuan-paling-banyak-jadi-korban-pinjol-tidak-resmi> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 16.34.
- Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2021. Keuangan Inklusif. Fiskalpedia. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/fiskalpedia/2021/06/08/132003945795316-keuangan-inklusif> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 16.32.
- BBC News. 2021. “Pinjol ilegal digerebek aparat, namun sulit diberantas selama ‘pemerintah hanya akan selalu sibuk menyembuhkan penyakit, bukan mencegah’”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-58946957> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 22.39.
- Banimal, Abu Hasan, dkk. 2020. “Peningkatan Serangan Doxing dan Tantangan Perlindungannya di Indonesia” dalam Southeast Asia Freedom of Expression Network (hlm. 1-14). SAFEnet.
- Christabel, Amanda. 2021. “OJK dan BI berikan dukungan literasi keuangan bagi kaum perempuan dan UMKM” , <https://keuangan.kontan.co.id/news/ojk-dan-bi-berikan-dukungan-literasi-keuangan-bagi-kaum-perempuan-dan-umkm> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 16.29.
- Hidayat, Rofiq. 2021. “Ingat! Praktik Pinjol Ilegal Bisa Dijerat Dua Pasal Ini”. *Hukumonline.com*.
- Karina, Dina. 2021. “YLKI : Cara Tagih Pinjol Ilegal dan Legal Tidak Ada Bedanya, Sama-sama Meneror”. Jakarta : Kompas.TV, <https://www.kompas.tv/article/222611/yliki-cara-tagih-pinjol-ilegal-dan-legal-tidak-ada-bedanya-sama-sama-meneror> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 23.24.
- Komnas Perempuan. 2021. Perempuan Dalam Himpitan Pandemi : Lonjakan Kekerasan Seksual, Kekerasan Siber, Perkawinan Anak, dan Keterbatasan Penanganan di Tengah Covid-19. Catatan Kekerasan Terhadap Perempuan Tahun 2020. <https://komnasperempuan.go.id/uploadedFiles/1466.1614933645.pdf> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 23.01.
- Makarim, Edmon. 2017. Konstitusi dan Telematika : Hak dan Kewajiban Konstitusional terkait Teknologi Informasi dan Komunikasi. Depok : BP-FHUI.

- Otoritas Jasa Keuangan. 2021. Perusahaan Fintech Lending Berizin dan Terdaftar di OJK. <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/financial-technology/Documents/Penyelenggara%20Fintech%20Lending%20Terdaftar%20dan%20Berizin%20di%20OJK%20per%2027%20Juli%202021.pdf> , diakses pada 20 Oktober 2021.
- Otoritas Jasa Keuangan. 2021. Perusahaan Fintech Lending Berizin dan Terdaftar di OJK. <https://www.ojk.go.id/id/kanal/iknb/financial-technology/Documents/PENYELENGGARA%20FINTECH%20TERDAFTAR%20DAN%20BERIZIN%20DI%20OJK%20PER%206%20OKTOBER%202021.pdf> , diakses pada 20 Oktober 2021.
- Peace Village. 2015. One Laundry. <https://peacevillage.id/pages/one-laundry> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 23.17.
- Pengmas FHUI. 2021. “Problematika Pinjaman Online (Pinjol) dari Kajian HAM dan Perempuan”, https://www.youtube.com/watch?v=Flk_AkNW19U&t=3s , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 16.10.
- Riyanto, Galuh Putri. 2021. “Begini Cara Aplikasi Pinjol Tahu Nomor Telepon Teman Si Peminjam Uang”. Jakarta : Kompas.com, <https://tekno.kompas.com/read/2021/08/27/16010027/begini-cara-aplikasi-pinjol-tahu-nomor-telepon-teman-si-peminjam-uang?page=all> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 15.29.
- Rizki, Mochamad Januar. 2021. “Alasan Mengapa Pinjol Ilegal Wajib Dihindari”. *Hukumonline.com*.
- Safitri, Kiki. 2021. “Antisipasi Pinjol Ilegal, 10 Fintech Anggota AFPI Dapat Izin OJK”. Jakarta : Kompas.com, <https://money.kompas.com/read/2021/05/03/132828626/antisipasi-pinjol-ilegal-10-fintech-anggota-afpi-dapat-izin-ojk?page=all> , diakses pada 20 Oktober 2021 pukul 23.19.
- Yozami, M. Agus. 2021. “Pemerintah Berencana Moratorium Penerbitan Izin Pinjaman Online”.

KATA ANAK MUDA TENTANG PERKAWINAN ANAK

Lidwina Inge Nurtjahyo

Mahasiswa Kelas B Matakuliah Hukum dan Masyarakat Program Reguler S1 FHUI 2021¹

I. Pendahuluan

Undang-undang Perkawinan yang telah diamandemen mengatur bahwa batas usia minimal bagi seseorang di Indonesia untuk melaksanakan perkawinan baik bagi laki-laki maupun perempuan adalah 19 tahun. Akan tetapi kemudian masih sangat lazim ditemukan pada masyarakat Indonesia perkawinan yang dilaksanakan melibatkan para pihak yang usianya berada di bawah 19 tahun. Hal ini menjadi pembahasan menarik di kelas Hukum dan Masyarakat. Para mahasiswa peserta matakuliah tersebut semester ini, khususnya di Kelas B Program Reguler S1, mencoba untuk menuangkan hasil pembahasan terkait dengan isu perkawinan anak ini ke dalam sebuah tulisan untuk Makara Merah 2021.

Ada beberapa isu yang mengemuka dalam pembahasan kawan-kawan muda tersebut terkait dengan perkawinan anak. Pertama, bagaimanakah persoalan perkawinan anak ini dilihat dari perspektif budaya? Kedua, bagaimanakah hukum (baik hukum negara maupun hukum yang hidup di masyarakat) mengatur atau memberikan legitimasi bagi perkawinan anak ini? Apakah juga budaya hukum berpengaruh pada upaya pencegahan perkawinan Anak? Ketiga, bagaimana hukum dapat berperan sebagai *tools of social engineering*? Keempat, bagaimana pendapat para peserta matakuliah ini di kelas apabila berhadapan dengan nilai budaya dalam masyarakat yang mendukung perkawinan anak atau nilai budaya lainnya yang merugikan anak? Kelima, kerugian apa saja yang dapat timbul dari perkawinan anak?

Beberapa pertanyaan yang mengemuka ini akan dijadikan sebagai judul-judul kecil dalam struktur tulisan. Tujuannya untuk mempermudah pembaca mengikuti benang merah tulisan ini. Adapun editor tulisan hanya

¹ Naskah ini diedit oleh Lidwina Inge Nurtjahyo. Para penulis adalah:

Afifah Alzena Calista; Sandra Olivia Miranda; Alifia Indah Nur Lestari; Zakiyah Rasuna Nadia; Keisha Aziza A; Felicia Fubert; M Bagas Arkaan; Ayra Hana Maritza; Daffa Rizqy Naufal; Shalomitha Christy Puni; Salsabila Usman Patamani; Raden Arsyah Naufaldi S.; Raisa Nashwa Syafiq; Adinda Puspa Az-Zahra; M.Subhan Alghifari; M.Nurul Fajri; Najmah Shabira; Azizah Isman; Muhammad Hanif Fajar; Amarahita Laksmi P.; M. Irfan Dwi Putra; Michelle Diandra C.K.; Dinda Salsa R.; Duta Adiza R.; Annisa Cinta; Nadya Putri; Audric Marasi Situmorang; Achmad Afifuddin; Alvaro Ahmad; M. Arya Danadipa; Edmond Wangtri Putra; Sylvi Sabrina; Angeline Emily; Musyhafa Al Islami; Sayidatina KA; Annisa Altis; Sherlyn M. Rumanto; M Rayhan Anugrah; Suci Lestari P; Thia Kirana; Chiara Nasywa A; Darren Yosafat S; Febrian Ramdan Rafiki; A.A. Marcellinov Ramadhan; Arqueliano Di Marzo Tamala; Said Fathurrahman; Angger Prayogo Raditya; Pudja Maulani Savitri; Aditya Wikarsa; Naufal Arkanz; Adam Rahmansyah; Muhammad Caesar; Amalia Nafiah Asad Putri Almayhur; Gina Alya Sabrina; Kemal Qays Sultan; Fadli Nur Iman; Gina Alya Sabrina; Achmad Raihan Lucky A.; Nyoman Wahyu S.

membantu untuk menarik benang merah logika dan merapikan tulisan serta sedikit konstruksi kalimat yang kurang lengkap. Sisanya adalah kerja keras dari Kelas B Hukum dan Masyarakat Program Reguler S1 Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

II. Bagaimanakah persoalan perkawinan anak ini dilihat dari perspektif budaya?

Masyarakat Indonesia memiliki beragam kebudayaan serta lebih khususnya memiliki sistem hukum pernikahan yang berbeda pula. Lahir, nikah dan mati merupakan tiga kejadian yang dialami hampir semua manusia di dunia, tetapi hanya menikah yang merupakan bagian manusia untuk memilihnya. Pernikahan usia muda menurut Undang-Undang Pernikahan No. 1 Tahun 1974 Pasal 7 ayat (1) yang mengatur batas umur seorang laki-laki maupun perempuan yang akan melangsungkan pernikahan hanya diizinkan jika sudah mencapai umur 19 tahun bagi laki-laki dan bagi perempuan sudah mencapai umur 16 tahun². Hak untuk menikah melekat pada diri setiap individu yang dilindungi oleh norma/aturan sosial sejak zaman Yunani kuno dan juga telah dilindungi oleh *the 1948 Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) (UNICEF, 2005), Artinya, pernikahan yang dipaksakan jelas melanggar hak asasi manusia. Lebih jauh, meskipun menikah adalah hak setiap individu, namun demikian, dalam pelaksanaannya harus mengindahkan aturan-aturan hukum yang berlaku agar legal secara hukum. Pernikahan anak atau biasa disebut pernikahan dini menjadi polemik permasalahan di Indonesia. Pasalnya, terdapat pemahaman bahwa pernikahan dini adalah hal yang baik. Namun dalam faktanya, pernikahan dini berdampak bagi parameter kehidupan, perceraian ibu, KDRT, dan angka putus sekolah bagi mereka yang menjadi orang tua dini. Dalam banyak kasus perkawinan anak, perempuan sering menjadi korbannya karena berhubungan dekat dengan nilai-nilai sosial, budaya dan agama dimana di kebanyakan negara berkembang yang merujuk pada sistem patriarki, kaum perempuan sering dimarginalkan. Beberapa hasil penelitian memperkuat indikasi masih kuatnya perkawinan anak yang ditunjukkan melalui data bahwa masyarakat Indonesia terutama yang tinggal dipedesaan masih cukup kuat memegang nilai-nilai sosial keagamaan yang membenarkan tradisi perkawinan muda.

Perkawinan anak di Indonesia dilihat dari perspektif budaya sudah menjadi budaya tersendiri sejak dahulu. Hal tersebut terjadi karena ada anggapan di dalam masyarakat yang dapat dikatakan konservatif, perkawinan anak dapat turut membantu pemutusan rantai kemiskinan. Maksudnya adalah, jika anak perempuan dilepaskan, dibiarkan, atau diizinkan oleh keluarganya untuk menikah dalam usia yang masih dini, maka beban dan tanggung jawab keluarga tersebut telah berkurang atau sudah selesai dalam menghidupi anak perempuannya tersebut. Dapat dilihat, sejak dahulu, banyak sekali anak

² Batas usia perkawinan ini diubah dengan UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU Perkawinan No 1 Tahun 1974. N.2019/NO.186, TLN NO.6401

perempuan yang direlakan oleh orang tuanya untuk menikah dengan laki-laki yang mungkin bisa saja usianya terpaut cukup jauh dari perempuan tersebut hanya untuk melunasi hutang orang tua atau keluarga dari anak perempuan tersebut. Sayangnya, budaya perkawinan anak tersebut masih berkembang hingga kini dan masih mendapat normalisasi dari beberapa masyarakat. Padahal menempuh pendidikan setinggi dan sebaik mungkin adalah jalan yang paling baik untuk memutus rantai kemiskinan³.

Perkawinan anak adalah salah satu gejala sosial di dalam masyarakat yang dipengaruhi oleh kebudayaan yang dianut oleh masyarakat. Sejumlah kebudayaan yang dianut oleh masyarakat setempat masih memegang kuat tradisi perkawinan anak⁴. Khususnya anak perempuan yang menikah dengan pria yang jauh lebih tua sebagaimana yang dapat disaksikan dalam tayangan yang dibuat oleh CNN Indonesia terkait kasus pernikahan dini di Indonesia⁵.

Pada konteks Indonesia, angka perkawinan anak di Indonesia ini menempati posisi delapan tertinggi di dunia⁶. Sebagaimana sudah dijelaskan pada paragraf sebelumnya, persoalan tingginya perkawinan anak ini dipengaruhi oleh sejumlah faktor salah satunya adalah faktor budaya. Faktor budaya tersebut dipengaruhi oleh sejumlah persoalan dan stereotip di masyarakat yaitu terkait perjodohan, nilai mahar tinggi yang menggiurkan, dan pandangan mengenai perawan tua masih menjadi momok paling menakutkan. Beberapa hal tersebutlah yang mendukung adanya perkawinan anak di sejumlah masyarakat⁷.

Faktor nilai budaya yang mendukung perkawinan anak, sebenarnya merampas hak-hak perempuan. Tradisi pernikahan anak mungkin saja terus bertahan eksistensinya sebagai konsekuensi dari kurang memadainya pendidikan masyarakat di pelosok. Akibatnya, mereka tidak bisa mempertimbangkan lebih lanjut dampak negatif yang timbul dari pernikahan anak secara masak yang sejatinya membawa banyak kerugian. Misalnya yang terjadi di Indramayu. Esensi dari perkawinan sebagai sesuatu yang sakral dan suci malah dicerderai dengan pola pikir masyarakat yang keliru yang

³ Kementerian Perlindungan Perempuan dan Pemberdayaan Anak, "Cegah Perkawinan Anak Lakukan Rekayasa Budaya Segera," <https://www.kemennppa.go.id/index.php/page/read/29/3001/cegah-perkawinan-anak-lakukan-rekayasa-budaya-segera>, diakses pada 11 Oktober 2021.

⁴ Ainur Mila dan Iswari Haristuti, "Faktor Sosial Budaya yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan pada Usia Anak di Kabupaten Sumenep," *Jurnal Promkes: The Indonesian Journal of Health Promotion and Health Education*, Vol. 8, No. 1, (2020), hlm. 13.

⁵ CNN Indonesia, "Kasus Pernikahan Dini di Indonesia," <https://www.youtube.com/watch?v=hT-Ustbdh14>, diakses pada 11 Oktober 2021.

⁶ CNN Indonesia, "Persoalan di Balik tingginya Angka Perkawinan Anak Di Indonesia," <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180425133623-282-293415/persoalan-di-balik-tingginya-angka-perkawinan-anak-indonesia>, diakses pada 11 Oktober 2021.

⁷ UNICEF, "Menolak Perkawinan Anak Di Indonesia," <https://www.unicef.org/indonesia/id/stories/menolak-perkawinan-anak-di-indonesia>, diakses pada 11 Oktober 2021.

memandang bahwa perkawinan hanya sebagai “alat” untuk mengubah status supaya menjadi seperti apa yang dikehendaki “*yang penting tidak dicap sebagai perawan tua.*” Dalam hal ini, sungguh masyarakat telah hanyut dalam arus stereotip yang mengenyampingkan kebolehan anak untuk tumbuh dan berkembang secara mandiri dan bebas dari belenggu tradisi pernikahan anak⁸.

Perkawinan anak atau perkawinan usia dini atau perkawinan di bawah umur terjadi selain karena persoalan budaya, juga dapat disebabkan oleh kurangnya pengawasan orang tua dan masalah sosial ekonomi dari pihak keluarga wanita. Salah satu wilayah yang membiarkan terjadinya pernikahan anak adalah pelosok daerah Indramayu. Di daerah ini, ditemukan banyak gadis belia dengan usia 13-15 tahun melangsungkan pernikahan. Masyarakat menganggap hal tersebut biasa saja. Hal ini menyebabkan praktik pernikahan usia dini menjadi langgeng dan dianggap sah oleh masyarakat setempat.⁹ Di Indramayu juga muncul stigma di tengah masyarakat khususnya yang disematkan pada perempuan bahwa janda lebih berharga daripada perawan tua. Jadi, para orang tua merasa lebih rela jika mengawinkan anaknya lebih dulu di usia sedini mungkin, yakni sebelum usia 17 tahun, baru kemudian menceraikan anaknya¹⁰.

Pada kenyataannya hukum adat dan kebiasaan masyarakat setempat yang memperkenankan terjadinya perkawinan anak, bertentangan dengan hukum negara yang sudah menegaskan secara jelas tentang batas usia menikah. Adapun peraturan yang mengatur soal batas usia nikah ini adalah UU Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 7 ayat (1) di mana batas usia ini diperbaharui dalam UU No 16 tahun 2019 tentang Perubahan terhadap UU No 1 Tahun 1974. Pada Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa perkawinan hanya boleh dilaksanakan oleh perempuan yang sudah berumur 16 tahun dan laki-laki berumur 19 tahun di mana batas usia ini diubah pada UU No 16 Tahun 2019 menjadi 19 tahun untuk laki-laki maupun perempuan¹¹.

Selain di Indramayu, perkawinan anak juga banyak dilakukan di Madura. Dilihat dari perpektif budaya, perkawinan anak disebabkan oleh faktor *labelling* masyarakat, misalnya perempuan berusia 17 tahun yang belum menikah dicap sebagai perawan tua atau kekhawatiran akan kehamilan pranikah (memberikan label terhadap remaja). Padahal, kekhawatiran kehamilan pranikah ini dapat diatasi dengan memberikan pemahaman

⁸Kabul Astuti, “Faktor Budaya Jadi Penyebab Pernikahan Dini di Pelosok,” <<https://republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/24/otl6v2425-faktor-budaya-jadi-penyebab-pernikahan-dini-di-pelosok>>, diakses pada 11 Oktober 2021.

⁹ Diputra, Rizka. “Lima Daerah di Indonesia yang Punya Tradisi Nikah Muda.” <https://www.google.com/amp/s/news.okezone.com/amp/2016/02/04/340/1305079/lima-daerah-di-indonesia-yang-punya-tradisi-nikah-muda>. Diakses 11 Oktober 2021.

¹⁰ Kabul Astuti, “Faktor Budaya Jadi Penyebab Pernikahan Dini di Pelosok,” <<https://republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/24/otl6v2425-faktor-budaya-jadi-penyebab-pernikahan-dini-di-pelosok>>, diakses pada 11 Oktober 2021

¹¹ UU No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU Perkawinan No 1 Tahun 1974. N.2019/NO.186, TLN NO.6401

kesehatan reproduksi pada anak. Di Madura, praktik pernikahan dini dengan menjodohkan anak perempuan sudah menjadi hal yang lazim dalam masyarakat karena dianggap sebagai warisan nenek moyang yang harus dilestarikan. Perjodohan ini berdasarkan tiga pilihan, yaitu perjanjian orang tua sejak anak masih dalam kandungan, kehendak murni orang tua tanpa mempertimbangkan persetujuan anak, dan kehendak anak itu sendiri untuk memilih calon pasangan atas izin orang tua. Perjodohan anak sulit ditolak karena beberapa masyarakat mengaku diguna-guna (jampi-jampi), sehingga terjadi tanpa kehendak orang tersebut. Sering kali untuk melancarkan perkawinan dini masyarakat melakukan manipulasi umur atau dengan melakukan nikah sirih terlebih dahulu, sehingga dianggap sah dalam agama.

Pada konteks masyarakat Madura, seorang gadis 15 tahunan bahkan lebih muda lagi, kadang sudah punya pasangan yang biasanya tak jauh pula umurnya. Pernikahan muda di Madura adalah bagian dari adat dengan tujuan yang sangat beragam. Misalnya untuk mengikat keluarga yang jauh, agar tidak usah memikirkan jodoh di masa depan, bahkan karena hutang budi. Pernikahan muda ini biasanya diawali dengan perjodohan unik karena umurnya. Perjodohan bisa dilakukan ketika si pasangan masih sangat belia, bahkan ada pula yang masih di dalam kandungan. Tergantung kesepakatan orangtua saja. Biasanya ketika anak sudah dijodohkan, maka agak susah untuk melepaskan diri. Selain itu yang berlaku dalam masyarakat setempat dan harus diselenggarakan secara sungguh-sungguh dalam suatu upacara pernikahan¹².

Pada masyarakat Bugis, pernikahan bukan saja merupakan pertautan dua insan laki-laki dan perempuan, namun merupakan juga pertautan antara dua keluarga besar. Ini disebabkan karena orang tua dan kerabat memegang peranan sebagai penentu dan pelaksana dalam pernikahan anak-anaknya. Oleh karena itu, "Pilihan pasangan hidup, bukanlah urusan pribadi namun adalah urusan keluarga dan kerabat". Dengan fungsi ini maka pernikahan haruslah diselenggarakan secara normatif menurut agama dan adat. Menurut Pelras. C, Pernikahan di Sulawesi Selatan khususnya pada masyarakat Bugis Bone, Kecamatan Libureng di Desa Mattirowalie merupakan sesuatu yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena pernikahan bukan hanya merupakan peristiwa yang harus ditempuh atau dijalani oleh dua individu yang berlainan jenis kelamin, tetapi lebih jauh adalah pernikahan sesungguhnya proses yang melibatkan beban dan tanggung jawab dari banyak orang, baik itu tanggung jawab keluarga, kaum kerabat (sompung lolo) bahkan kesaksian dari seluruh masyarakat yang ada di lingkungannya¹³. Dengan pemahaman demikian, maka perkawinan bukan menjadi keputusan dari individu melainkan keluarga besar. Konsekwensinya, dapat terjadi bahwa seseorang yang sebetulnya masih berusia anak, kemudian didorong oleh keluarga dan kerabatnya untuk

¹² Kompas.com, "Peringkat ke-2 di ASEAN, Begini Situasi Perkawinan Anak di Indonesia", <https://www.kompas.com/sains/read/2021/05/20/190300123/peringkat-ke-2-di-asean-begini-situasi-perkawinan-anak-di-indonesia?page=all>, diakses pada 11 Oktober 2021.

¹³ Akhiruddin, *Dampak Pernikahan Muda*, (Jakarta: Mahkamah Vol.1, 2016)

melaksanakan pernikahan karena pernikahan tersebut merupakan urusan keluarga besar.

Perkawinan anak di Indonesia selain terjadi karena faktor sosial ekonomi, juga subur prakteknya di dalam masyarakat karena dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan pengetahuan anak dan orang tua. Kemudian juga karena adanya upaya perjodohan oleh orang tua, keinginan orang tua untuk menjaga garis keturunan, serta adanya manipulasi umur yang dianggap legal oleh masyarakat dalam rangka menjaga kehormatan keluarga¹⁴.

Memang tidak semua kelompok masyarakat di Indonesia mendukung perkawinan anak. Ada yang memperbolehkan perkawinan anak dan juga ada yang menolak. Tergantung pada interpretasi agama dan tradisi lokal yang terdapat di masyarakat.¹⁵ Akan tetapi menolak ataupun merubah budaya tentu bukan merupakan hal yang mudah, karena sistem sosial budaya merupakan kesatuan dari berbagai sudut pandang manusia, tradisi sosial, dan kebudayaan masyarakat yang sudah ada.¹⁶

Salah satu anggapan masyarakat yang mendorong terjadinya perkawinan anak adalah stigma negatif kepada perempuan yang belum menikah. Sebagian anggota masyarakat cenderung akan menggunjing dan melabeli perempuan tersebut dengan cap negatif. Hal ini menumbuhkan rasa malu kepada perempuan jika tidak segera menikah, apalagi masyarakat desa biasanya memiliki pola pikir jika tidak bekerja maka lebih baik menikah¹⁷.

Berlaku pula pandangan yang menganggap pernikahan dini adalah jalan keluar bagi permasalahan ekonomi dalam keluarga. Anak perempuan dinikahkan agar kebutuhan hidupnya bisa ditanggung oleh pihak suami dan tidak perlu lagi menjadi beban keluarga besar dari anak tersebut. Hal ini sering terjadi pada anak yang sudah tidak punya ayah atau ibu.

Tradisi perkawinan anak ini karena telah dilaksanakan secara turun temurun sulit untuk diubah. Padahal tidak jarang, tradisi yang diturunkan tersebut menimbulkan ketidakselarasan dengan perilaku-perilaku yang ada di zaman modern seperti saat ini. Pernikahan usia dini merupakan salah satu bukti bahwa kepercayaan atas tradisi budaya lebih dipercaya di beberapa tatanan

¹⁴ Ainur, Mila Rofika . Iswari, Hariastuti. "Faktor Sosial Budaya yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan pada Usia Anak di Kabupaten Sumenep" *Jurnal Promkes: The Indonesian Journal of Health Promotion and Health Education* .(2020). Hlm. 19.<<https://e-journal.unair.ac.id/PROMKES/article/download/8890/10238>> diakses 11 Oktober 2021

¹⁵ Triantini Saraswati Hamoes, "Tradisi Pernikahan Dini dalam Sosial Budaya Psikologi," *Buletin K-Pin* 6 (2020), hlm. 1, <https://buletin.k-pin.org/index.php/arsip-artikel/733-tradisi-pernikahan-dini-dalam-sosial-budaya-psikologi>.

¹⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), "Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak," (2020), hlm. 24, <https://www.unicef.org/indonesia/media/2856/file/National-Strategy-Child-Marriage-2020.pdf>.

¹⁷ Sumber: <https://kumparan.com/uddindaffa/nikah-muda-dari-stigma-negatif-hingga-restu-orang-tua-1uU6DnKIGWN>

masyarakat dibandingkan dengan hukum negara, dan perilaku-perilaku yang ada di zaman modern saat ini¹⁸.

Fenomena pernikahan pada usia anak juga menunjukkan bahwa sebagian masyarakat Indonesia masih memosisikan anak perempuan sebagai warga kelas kedua. Para orang tua ingin mempercepat perkawinan dengan berbagai alasan ekonomi, sosial, anggapan tidak penting pendidikan bagi anak perempuan dan stigma negatif terhadap status perawan tua. Anak-anak yang putus sekolah juga rentan mengalami perkawinan anak. Mereka akan dinikahkan agar mengurangi beban ekonomi keluarga. Pada beberapa daerah di Indonesia juga berlaku sistem perkawinan anak yang bersifat memaksa. Misalnya adanya adat “dipaling” di daerah Lombok Timur. Artinya dibawa lari. Dalam perkawinan “dipaling”, calon mempelai wanita dibawa kerumah calon mempelai pria¹⁹.

Sebuah pulau di Sulawesi Selatan bernama Kodingareng juga memiliki aturan tentang perkawinan muda. Aturannya cukup ekstrem, yaitu usia pernikahan ditentukan dari tanggal pertama seorang anak perempuan menstruasi. Saat orang tua mengetahui hal tersebut, mereka segera mencari anak gadisnya pasangan. Menurut pandangan masyarakat di sana, anak gadis sulit menjaga dirinya sehingga solusi yang paling tepat adalah dengan melakukan pernikahan dini guna menghindari aib hamil diluar nikah²⁰.

Di wilayah Sulawesi Barat juga marak ditemukan fenomena nikah muda. Di sana sangat umum bagi anak-anak gadis berusia 15 tahunan untuk berumah tangga. Meski banyak gadis muda di Sulawesi Barat yang sudah menikah dan memiliki anak, namun sayangnya pernikahan muda di sana tidak diimbangi dengan kemampuan mempertahankan perkawinan itu sendiri sehingga angka perceraian di sana cukup tinggi. Motif pernikahan muda di wilayah ini paling banyak dilatari oleh alasan ekonomi²¹

Dusun Sasak Sade yang terletak di Lombok, Nusa Tenggara Barat masih menerapkan sistem *kawin culik* dan pernikahan dini. Fokusnya, sistem perkawinan seperti ini masih didapati karena masyarakat Dusun Sasak Sade sendiri masih melaksanakan tradisi budayanya. Umumnya, perkawinan dini di Dusun Sasak Sade lebih banyak melibatkan perempuannya daripada laki-laki, karena stigma yang tumbuh adalah, setelah perempuan masuk ke fase *baligh* (menstruasi, dll), mereka dianjurkan untuk segera menikah. Masyarakat Dusun

¹⁸ Ainur, Mila Rofika . Iswari, Hariastuti. “Faktor Sosial Budaya yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan pada Usia Anak di Kabupaten Sumenep”*Jurnal Promkes: The Indonesian Journal of Health Promotion and Health Education* .(2020). Hlm. 19.<<https://e-journal.unair.ac.id/PROMKES/article/download/8890/10238>> diakses 11 Oktober 2021

¹⁹<http://kagama.co/2020/01/24/adat-istiadat-dan-kepercayaan-sebabkan-budaya-pernikahan-dini-di-lombok-timur-bertahan/2/>

²⁰ <https://news.okezone.com/read/2016/02/04/340/1305079/lima-daerah-di-indonesia-yang-punya-tradisi-nikah-muda>

²¹ <<https://news.okezone.com/read/2016/02/04/340/1305079/lima-daerah-di-indonesia-yang-punya-tradisi-nikah-muda?page=2>> diakses 11 Oktober 2021

Sasak Sade melakukan ini atas dasar melanjutkan tradisi yang telah diturunkan kepada mereka.

Tradisi pernikahan dini juga dapat dilihat contohnya pada daerah Madura, tepatnya di sebuah dusun Jambu Monyet, Lenteng Barat, Sumenep. Seorang perempuan melangsungkan pernikahan pada umur yang amat muda, yaitu pada umur 15 tahun. Tradisi ini sudah terjadi sejak lama dan dilanggengkan oleh para penduduk setempat menjadi sebuah hukum adat masyarakat. Bahkan terdapat gadis yang di bawah umur 15 tahun sudah memiliki anak dan suami. Dilansir dari sebuah berita yang menyatakan bahwa tak jarang gadis Madura melakukan pernikahan dibawah umur 15 tahun. Masyarakat Madura setempat meyakini bahwa keberadaan perempuan masih sebagai entitas yang harus diawasi, dilindungi, dan diarahkan. Untuk mewujudkan keyakinan tersebut, diberlangsungkan adanya pernikahan dini. Terdapat beberapa proses pernikahan dini yang dilalui oleh masyarakat dusun Jambu Monyet. Pertama, yaitu tradisi perjudohan yang terjadi di dusun Jambu Monyet ini dilakukan saat anak masih berada dalam kandungan, anak masih kecil, atau anak sudah remaja/dewasa, tetapi tetap dilakukan oleh para orang tua. Kedua, adanya praktik jampi-jampi berupa gula, air, dan bacaan-bacaan doa yang membuat masyarakat setempat merasa yakin bahwa anak mereka akan luluh dan tunduk pada mereka dengan bukti mereka menerima calon suami dan mereka mau menikah. Ketiga, yaitu terdapat manipulasi umur yang dianggap sebagai suatu hal yang sah atau lumrah bagi masyarakat setempat. Akan tetapi, pada kenyataannya terdapat hal miris yang terjadi pada perempuan di dusun Jambu Monyet, yaitu mereka melangsungkan pernikahan dini tersebut hanya sebagai orang yang ditunjuk dan dipilih oleh laki-laki setempat tanpa adanya dasar kemauan/keputusan dari perempuan itu sendiri²². Hal ini jelas bertentangan dengan hak setiap manusia baik laki-laki maupun perempuan untuk memperoleh kebebasan dalam kehidupannya²³.

Di Indonesia sendiri, hingga saat ini ternyata masih terdapat beberapa kelompok masyarakat yang menyetujui dan melegalkan perkawinan anak, walaupun perkawinan anak sudah ditolak dengan tegas di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Salah satu kelompok masyarakat yang melegalkan perkawinan anak hingga kini adalah Masyarakat Desa Pagarbatu, Kabupaten Sumenep, Madura masih menerima nilai-nilai budaya perkawinan anak dan bahkan hal tersebut dilegalkan di dalam hukum adat mereka. Faktor penyebab adanya perkawinan anak tersebut, khususnya anak perempuan, beragam, mulai dari perjudohan, manipulasi usia, bahkan hingga adanya guna-guna atau hal mistis. Perkawinan anak tersebut dilakukan karena beberapa alasan, yaitu agar meringankan perekonomian keluarga, menganggap jika ada

²² Munawara, Ellen Melanzi Yasak dan Sulih Indra Dewi. "Budaya Pernikahan Dini Terhadap Kesetaraan Gender Masyarakat Madura." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol. 4 (2015). Hlm. 426-429.

²³<https://media.neliti.com/media/publications/42455-ID-budaya-pernikahan-dini-terhadap-kesetaraan-gender-masyarakat-madura.pdf>

anak perempuan kesurupan itu artinya harus segera dikawinkan, ingin menjaga garis keturunan, dan sebagainya²⁴.

Selain di daerah-daerah yang disebutkan di Indramayu, Lombok, maupun Bone, perkawinan anak juga terjadi di Aceh. Dalam buku Profil Gender Aceh yang disusun pada tahun 2017, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Aceh mencatat angka pernikahan usia anak perempuan 16 -18 tahun mencapai 19,53%. Sementara perkawinan anak yang dilakukan pada usia 15 tahun ke bawah sebanyak 3,08%. Pernikahan usia anak tersebut, menurut beberapa pegiat, didasari oleh beragam penyebab, antara lain adat perjdodohan, seks di luar nikah, sampai pada tuntutan ekonomi keluarga yang mendorong orang tua untuk menyegerakan pernikahan anak perempuan mereka²⁵.

Perkawinan anak juga terjadi di Tegaldowo, Rembang. Ini disebabkan oleh mitos tentang anak perempuan di Tegaldowo, Rembang bahwa seorang anak perempuan harus menerima lamaran yang ia terima. Apabila perempuan tersebut menolak, maka dia tidak akan laku pada waktu yang lama. Karena kuatnya tradisi yang turun-temurun ini, maka banyak anak perempuan yang sulit menolak untuk dinikahkan pada usia dini²⁶.

Di sebuah dusun bernama Jorong Mawar, Tanahdatar, Sumatera Barat ditemukan pula tradisi nikah muda. Di daerah ini hampir semua gadis belianya sudah menikah. Namun, sangat disayangkan, pernikahan muda di desa tersebut kerap hanya seumur jagung. Bahkan hanya bertahan dalam hitungan bulan dan setelah itu pasangan tersebut bercerai. Tidak lama kemudian perempuan muda di dusun tersebut dapat menikah kembali²⁷.

Budaya perkawinan anak juga masih terjadi di daerah Jawa Barat salah satunya di daerah Kampung Mekarwangi Desa Bojongsambir Kabupaten Tasikmalaya. Tingginya persoalan perkawinan anak di di Kampung Mekarwangi ini dikarenakan oleh persoalan anak tidak termotivasi dan enggan melanjutkan pendidikan ke jenjang lebih tinggi. Keengganan untuk bersekolah ke jenjang yang lebih tinggi disebabkan oleh faktor ekonomi yang kurang mendukung. Kemudian juga lingkungan masyarakat tersebut mendukung perkawinan anak. Pemerintah setempat kemudian memandang perlu ada upaya untuk melakukan pencegahan perkawinan anak tersebut di masyarakat melalui salah satu Program Pusat Informasi Konseling Remaja (PIK-R). Caranya

²⁴ Ainur Mila Rofika dan Iswari Hariastuti, "Faktor Sosial Budaya yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan pada Usia Anak di Kabupaten Sumenep," *Jurnal Promkes: The Indonesian Journal of Health Promotion and Health Education Vol.8 No.1* (2020), hlm. 15-18.

²⁵ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49603189>

²⁶ Noni Arni, "Kuatnya Tradisi, Salah Satu Penyebab Pernikahan Dini," <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>, diakses 11 Oktober 2021.

²⁷ <https://news.okezone.com/amp/2016/02/04/340/1305079/lima-daerah-di-indonesia-yang-punya-tradisi-nikah-muda?page=2>

dengan memberikan pelayanan edukasi kesehatan reproduksi dan pencegahan permasalahan-permasalahan pada remaja²⁸.

Salah satu aturan adat yang membuka peluang terhadap perkawinan anak adalah aturan yang ada pada suku Sunda, meskipun saat ini tidak terlalu banyak lagi dipraktekkan di kota besar. Aturan tersebut menerapkan adanya kawin gantung, yaitu pernikahan yang melibatkan dua orang anak yang belum dewasa dan masih tinggal dengan orang tuanya. Norma dan perilaku perkawinan anak secara konsisten dipraktekkan pada usia terendah. Hukum perdata adat Sunda ini juga tidak mengandung unsur usia yang pasti dan hanya berbasis gender. Sebagai contoh, anak yang sudah dianggap dewasa (contoh: bisa bekerja dan mengurus keperluan) padahal masih dibawah 18 tahun, dianggap sudah dewasa dan diizinkan untuk menikah. Oleh karena itu, aturan ini meningkatkan resiko terjadinya pernikahan anak.

Menarik bahwa kemudian dari penelusuran literatur juga ditemukan bahwa tidak semua wilayah di Indonesia mendukung praktek perkawinan anak. Terdapat juga beberapa wilayah yang menolak.

Desa Ngadisari di Jawa Tengah mulai membudayakan penolakan terhadap pernikahan dini semenjak Supoyo menjabat menjadi kepala desa tersebut pada 2011. Awalnya banyak warga berpikir sekolah tidak penting karena pada akhirnya mereka hanya akan hidup bertani. Pemikiran itu seiring waktu berubah melalui Supoyo yang menerapkan peraturan pendidikan minimal lulus SMA sebagai syarat pernikahan dan hukuman kasus hamil di luar nikah yaitu membeli semen, batu, dan pasir untuk pembangunan desa. Menurut Supoyo, Desa Ngadisari merupakan salah satu destinasi wisata populer di Indonesia dan memiliki potensi hasil pertanian yang melimpah, sehingga satu-satunya cara untuk mempertahankan aset tersebut yaitu dengan meningkatkan jiwa kompetitif warga melalui pendidikan. Kedua peraturan tersebut dipatuhi dengan baik oleh warga hingga periode pimpinan kepala desa yang selanjutnya, sehingga penolakan terhadap pernikahan dini menjadi membudaya di Desa Ngadisari, Jawa Tengah serta beberapa desa di sekitarnya²⁹.

Budaya perkawinan anak yang mengakar kuat di daerah Sulawesi Selatan membuat sejumlah anak kehilangan haknya untuk terus melanjutkan pendidikan dan hidupnya tanpa perlu terikat dalam suatu pernikahan. Akan tetapi, dewasa ini sudah banyak anak-anak yang berasal dari daerah tersebut melakukan penolakan terhadap perkawinan anak. Contohnya: Fatma remaja berusia 16 tahun asal Bone, Sulawesi Selatan yang awalnya dipaksa untuk melakukan perkawinan dengan laki-laki yang berusia 34 tahun. Fatma sifatnya

²⁸ Penelitian Najarah Universitas Sunan Gunung Djati http://digilib.uinsgd.ac.id/21089/4/4_bab1.pdf, diakses pada 11 Oktober 2021

²⁹ Christine Franciska dan Oki Budhi, "Desa yang Menolak Pernikahan Dini dan Mengutamakan Pendidikan," https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2016/09/160830_majalah_desa_ngadisari, diakses 11 Oktober 2021.

tertutup dan tidak mengemukakan ketidaksetujuannya atas pernikahan yang dijodohkan itu, sehingga orang tuanya mengira bahwa dirinya menyetujui hal tersebut. Akhirnya Fatma berhasil menolak dan berani menyuarakan keputusannya kepada orang tuanya sebelum perkawinan terlaksana. Berdasarkan pertimbangan keinginan Fatma, maka perkawinan tersebut tidak dilaksanakan³⁰. Memang seorang anak seharusnya mampu mengutarakan perasaan dan pendapatnya serta harus lebih bersifat terbuka kepada orang tua sehingga orang tua juga mengerti keinginan dari si anak. Akan tetapi tidak semua anak memiliki kesempatan untuk mengutarakan pendapatnya di dalam keluarga.

Daerah lain yang juga tidak mendukung perkawinan anak adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pernikahan anak di DIY termasuk yang terkecil, bahkan pernikahan anak di DIY kebanyakan terjadi karena kehamilan yang tidak dikehendaki. Peraturan desa pun sudah dibuat untuk mencegah pernikahan anak.

Beberapa daerah lain yang juga menerapkan pencegahan pernikahan anak adalah Desa Bialo dan Desa Padende Kabupaten Sigi. Kemudian juga Desa Pematung di NTB JUGA sudah mulai melaksanakan sosialisasi Peraturan Desa Nomor 7 Tahun 2021 mengenai pencegahan perkawinan usia dini.

Sekarang, sudah banyak yang menolak perkawinan anak di Indonesia dengan kampanye yang beragam. Kampanye yang menolak seperti kampanye digital bertajuk #MAMPUBeraniBersikap oleh Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), Yayasan Kesehatan Perempuan (YKP), Yayasan BaKTI, Konsorsium PERMAMPU, Yayasan PUPA Bengkulu, dan Yayasan Pekka yang tersebar di lebih dari 90 kabupaten/kota, 700 desa di 26 provinsi seluruh Indonesia³¹. Kampanye lainnya berbentuk ikrar bersama untuk menolak perkawinan dini untuk memenuhi hak-hak anak di Bulukumba, Sulawesi Selatan. Para pihak menyampaikan sosialisasi anti perkawinan atau pernikahan dini di sepuluh kecamatan yang ada di Bulukumba³².

Saat ini sudah cukup banyak masyarakat yang sadar akan bahayanya perkawinan anak, mulai dari belum adanya kesiapan mental seorang anak untuk menjadi orang tua, belum matangnya organ reproduksi dan rahim anak perempuan, hingga belum adanya kesiapan finansial antara kedua belah pihak pasangan perkawinan anak. Hal-hal seperti itu merupakan salah satu faktor dari munculnya anak *broken-home* dan *unwell-educated*. Batas usia minimal

³⁰UNICEF, "Menolak Perkawinan Anak di Indonesia," <https://www.unicef.org/indonesia/id/stories/menolak-perkawinan-anak-di-indonesia>, diakses pada 11 Oktober 2021.

³¹ JPNN, "Tolak Perkawinan Anak di Indonesia, Orang Tua Harus Ikut Andil," <https://www.jpnn.com/news/tolak-perkawinan-anak-di-indonesia-orang-tua-harus-ikut-andil>, diakses 11 Oktober 2021.

³² Bulukumba, "Organisasi Pemerhati Anak Bulukumba Kampanye Tolak Pernikahan Dini," <https://www.kla.id/organisasi-pemerhati-anak-bulukumba-kampanye-tolak-pernikahan-dini/>, diakses 11 Oktober 2021.

perkawinan pun telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan, yaitu 19 tahun. Terdapat beberapa kelompok masyarakat yang turut berpartisipasi dalam mencegah perkawinan anak, salah satunya adalah Forum Anak Provinsi Nusa Tenggara Barat. Mereka bersama dengan Dinas PPPA Provinsi NTB telah memproduksi film yang mengkampanyekan bahayanya perkawinan anak serta mengajak seluruh masyarakat NTB untuk menolak perkawinan anak. Usaha keras mereka itu pun berbuah manis karena telah terbit Perda Pencegahan Perkawinan Anak yang telah disetujui dan disahkan oleh DPRD Provinsi NTB³³.

Pada konteks daerah Madura, para perempuan di daerah Madura berusaha untuk melawan pernikahan dini dengan cara melawan secara diam-diam. Entah itu melalui gosip, desas-desus, ataupun cerita. Inti utama perlawanannya adalah perceraian. Pihak yang menginginkan untuk bercerai adalah dari pihak perempuan. Mereka tidak mencintai suaminya karena pernikahan itu keinginan sepihak orang tuanya dan keluarga besan yang sebelumnya sudah menjalin komitmen bersama untuk menikahkan anak-anak mereka. Hal tersebut diekspresikan dalam beberapa bentuk seperti pergi dari rumah setelah pernikahan ataupun melanjutkan kembali pendidikannya³⁴.

III. Aturan Hukum

Dalam hukum adat di Indonesia, para penulis tidak menemukan rujukan terkait dengan perkawinan anak. Para penulis akhirnya sepakat bahwa perkawinan anak tidak diatur secara jelas dan konkret mengingat adanya perbedaan antara hukum adat di wilayah yang satu dengan wilayah lain. Tidak dikenal pembakuan atau pembatasan umur seseorang dianggap layak untuk menikah dalam perkawinan anak menurut hukum adat. Hal ini tentu saja tidak melegitimasi masalah pernikahan anak karena adanya ketidakpastian dalam tolak ukur batasan umur yang harus dipatuhi oleh masyarakat. Hukum adat juga rawan dalam mengatur tentang pernikahan anak karena dalam hukum adat, sebagian hukum adat memperbolehkan pernikahan anak dan ada pula yang melarang pernikahan anak. Sedangkan jika kita merujuk pada hukum nasional yaitu UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, negara memberikan batasan umur konkret yang mengatur usia baik perempuan maupun laki-laki yang akan menikah. Tentunya batasan usia ini akan memberikan dinding batasan untuk menekan kasus perkawinan anak. Terlebih lagi, dengan adanya aturan baru terkait perkawinan anak yakni UU No. 16 Tahun 2019 memberikan batasan umur yang lebih tinggi bagi mereka yang akan menikah yaitu menjadi 19 tahun bagi perempuan dan laki-laki. Pendewasaan usia pernikahan ini

³³Rifa Yusya Adilah, "Bergerak Bersama Mencegah Pernikahan Anak," <https://www.merdeka.com/peristiwa/bergerak-bersama-mencegah-pernikahan-anak.html>, diakses pada 11 Oktober 2021.

³⁴<https://theconversation.com/lima-strategi-perlawanan-perempuan-madura-terhadap-perkawinan-dini-96468>

tentunya merupakan hal yang efektif untuk menekan dan mencegah perkawinan anak. Hal ini didasari oleh pentingnya menekan perkawinan anak karena rentan bermasalah dan berdampak masif bagi kehidupan anak seperti resiko kesehatan, resiko putus sekolah, ketidaksiapan mental dan ekonomi³⁵.

Pasal 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyatakan bahwa setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat pendampingan dari perlakuan eksploitasi baik ekonomi maupun seksual. Menurut saya, peran orang tua sangat esensial di sini untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak karena pada kenyataannya banyak akibat yang akan timbul dari pernikahan dini ini bagi anak tersebut, salah satunya adalah dari segi psikologi. Para psikolog meninjau perkawinan dini ini dapat mengurangi harmonisasi keluarga yang disebabkan oleh keadaan emosi yang masih kurang stabil dan pola pikir yang belum matang³⁶.

Dalam Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, dinyatakan bahwa orang tua berkewajiban untuk mencegah terjadinya perkawinan pada usia anak-anak. Akan tetapi justru orangtualah yang sering mendorong anak melakukan perkawinan anak dengan beragam alasan, termasuk persoalan ekonomi.

Contoh pemberian dispensasi perkawinan anak dibawah umur dapat dilihat pada putusan Pengadilan Agama Bantaeng Nomor 42/PDT.P/2018/PA.BATG. Pengadilan Agama (PA) Bantaeng mengeluarkan izin penetapan permohonan dispensasi perkawinan kepada Syamsuddin yang berumur 15 tahun dan Fitrah Ayu yang berumur 14 tahun. Alasan pengajuan permohonan dispensasi perkawinan tersebut adalah mereka “takut tidur sendiri.” terdapat 11 pertimbangan hakim dalam penetapan izin tersebut, di antaranya adalah bahwa kedua pemohon beragama Islam, berstatus gadis dan jejaka, tidak memiliki ikatan darah, telah direstui orang tua, dan bahwa Syamsuddin telah bekerja sebagai buruh bangunan dengan penghasilan Rp 1.500.000-2.000.000 per bulan. Majelis hakim mengabulkan permohonan pernikahan tersebut dengan alasan untuk menghindari adanya kemudharatan atau akses negatif bagi keluarga kedua pihak, menjaga nilai religiositas masyarakat setempat, dan menghindari berkembangnya budaya *free sex* dalam masyarakat. Alasan pengajuan perkawinan tersebut tidaklah relevan. seorang anak yang takut untuk tidur sendiri seharusnya diberikan perlindungan oleh keluarganya. dalam kasus Fitrah Ayu, ia sudah tidak memiliki orang tua sehingga keluarga Syamsuddin berniat untuk menikahkan dan membantunya

³⁵ Sherlin Darondos, “Perkawinan Anak di Bawah Umur dan Akibat Hukumnya”, Jurnal Unsrat Vol. 2 No. 4

³⁶ Ni Made Gita Kartika Udayani, “Perlindungan Hukum Terhadap Anak yang Melakukan Perkawinan Dibawah Umur Menurut Undang-Undang Perlindungan Anak di Kabupaten Bangli Provinsi Bali,” <http://e-journal.uajy.ac.id/11542/1/HK10949%20jurnal.pdf>, diakses 11 Oktober 2021.

dalam hal ekonomi. Seharusnya, ada cara lain untuk mengatasi permasalahan tersebut tanpa harus melalui perkawinan³⁷.

Sejatinya Indonesia sudah memiliki undang-undang atau peraturan mengenai larangan perkawinan anak secara dini. Aturan tersebut jelas tertulis dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 mengenai Perkawinan, khususnya pada Pasal 7 yang mengharuskan bahwa perkawinan dapat dilakukan jika laki-laki sudah mencapai minimal umur 19 tahun dan perempuan sudah mencapai minimal 16 tahun. Apabila merujuk pada Pasal 6, hal ini berarti bahwa jika ada seorang laki-laki dan perempuan yang ingin menikah di bawah umur 21 tahun maka harus mendapatkan izin dari orang tua. Hal ini tentu berbeda jika melihat pada hukum adat karena dalam hukum adat anak perempuan yang sudah menstruasi (13-15 tahun) sudah dapat dinikahi sesuai restu orang tua yang mana hal ini bertentangan dengan UU Perkawinan Indonesia sendiri. Kasus perkawinan dini yang banyak terjadi di Indonesia menunjukkan bahwa legitimasi aturan perkawinan di Indonesia masih tergolong belum kuat dan mengikat mengingat di dalam masyarakat juga terdapat hukum adat yang memiliki batas yang fleksibel terkait dengan usia seseorang memasuki jenjang pernikahan, hukum agama, dan hukum nasional (UU) yang mengatur kriteria umur.

Aspek kesehatan dari anak yang melakukan pernikahan, tidak menjadi pertimbangan. Hukum adat sama sekali tidak memasukkan soal kepentingan anak maupun pertimbangan Kesehatan ini atau mempertimbangkan apa yang disarankan dalam dunia kesehatan. Padahal pertimbangan soal Kesehatan penting karena kematangan mental dan fisik pasangan yang masih terlalu awal atau belum siap sama sekali. Selain itu, legitimasi aturan perkawinan Indonesia masih terlihat *grey* karena anggapan masyarakat Indonesia yang memandang bahwa pernikahan adalah suatu hal bersifat *privacy* sehingga cenderung tidak memprioritaskan *law enforcement* pernikahan di Indonesia³⁸.

Dalam peraturan normatif seperti perundang-undangan, perkawinan anak merupakan sesuatu yang melanggar peraturan. Dalam UU Perkawinan yang terbaru yaitu Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 16 tahun 2016 disebutkan bahwa batas minimal untuk menikah adalah 19 tahun. Hal ini merevisi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974. Artinya, jika ada yang melakukan perkawinan di bawah usia batas tersebut, hal ini melanggar undang-undang. Kemudian, jika merujuk pada Undang-Undang Perlindungan Anak, orang tua memiliki kewajiban untuk mencegah terjadinya perkawinan di usia anak, yaitu usia yang belum mencapai 18 tahun. Hal ini tertuang dalam Pasal 26 ayat (1) bagian c. Kasus-kasus perkawinan anak yang terjadi di Indonesia tentunya dapat dikatakan melanggar kedua peraturan ini. Sementara itu, jika ditinjau dari sisi

³⁷ Chika Angelica Awaloei. "Analisis Putusan Pengadilan Agama Bantaeng tentang Pemberian Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Umur (Studi Putusan: Putusan Pengadilan Agama Bantaeng Nomor 42/PDT.P/2018/PA.BATG atas Pemberian Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Umur. *Jurnal Hukum Adigama* 2 (Desember 2019).

³⁸ Mies Grijns, *Menikah Muda Di Indonesia : Suara, Hukum, Dan Praktik* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2018).

agama yang menjadi bagian dari masyarakat Indonesia, perkawinan dalam Islam memang diperbolehkan jika kedua mempelai sudah akil baligh. Namun, pernikahan siri secara Islam tanpa adanya peresmian di Kantor Urusan Agama akan menyulitkan urusan administrasi pasangan yang bersangkutan karena secara hukum negara pernikahan tersebut tidak diakui. (M. Irfan Dwi Putra)

Meskipun pada dasarnya dilarang oleh undang-undang, dalam UU 16/2019 Pasal 7 ayat (2) masih dimungkinkan terjadinya penyimpangan usania perkawinan yaitu di bawah usia 19 tahun dengan adanya dispensasi usia perkawinan. Dispensasi usia perkawinan dapat diajukan oleh orang tua dari pihak pria ataupun wanita kepada Pengadilan Agama bagi yang beragama Islam dan Pengadilan Negeri bagi yang beragama selain Islam. Dispensasi yang diajukan harus berdasarkan alasan yang mendesak, tidak ada pilihan lain selain melangsungkan perkawinan, serta memiliki bukti-bukti pendukung yang cukup. Selain itu pengadilan berkewajiban mendengarkan pendapat calon mempelai yang akan menikah. Namun pada prakteknya, kerap kali terjadi pengabulan dispensasi perkawinan meskipun tidak ditemukan alasan mendesak yang diajukan oleh pemohon. Contohnya pada **Putusan PA BALIKPAPAN Nomor 347/Pdt.P/2021/PA.Bpp**, pengadilan mengabulkan permohonan dispensasi yang diajukan dengan alasan “kedua belah mempelai sudah menjalin hubungan selama 1 tahun 2 bulan dan sudah ingin menikah dan khawatir terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.” Menurut para penulis dalam bagian pertimbangan dari putusan ini tidak terdapat urgensi dalam alasan yang disampaikan oleh pemohon. Pasal 7 ayat (2) dalam UU 16/2019 perlu dikaji ulang karena hanya memberikan celah untuk perkawinan di bawah umur. Selain itu perlu diberikan penjelasan terperinci dan tegas mengenai “alasan mendesak” seperti apa yang dapat menjadi alasan pengabulan dispensasi usia perkawinan. Pasal ini juga memberikan celah pada orang tua untuk bertindak sewenang-wenang menentukan nasib anaknya.

Dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan dapat dicegah apabila ada pihak yang tidak memenuhi syarat-syarat untuk melangsungkan pernikahan. Lalu berlanjut pada Pasal 14 ayat 1 bahwa keluarga dalam garis keturunan lurus keatas dan kebawah, saudara, wali nikah, wali, pengampu dari salah seorang calon mempelai dan pihak-pihak yang berkepentingan dapat mencegah untuk terjadinya perkawinan. Dengan adanya Pasal ini apabila salah satu atau kedua pihak yang akan menikah ternyata masih dibawah umur, dapat dilakukan pencegahan perkawinan oleh saudaranya sendiri yang telah mengetahui salah satu pasangan atau keduanya dibawah umur. Hal ini dikarenakan tidak memenuhi syarat untuk menikah, yaitu 19 tahun. Selain orang tua, orang-orang seperti saudara, wali, wali nikah, dan pengampu dapat memiliki wewenang untuk mencegah terjadinya perkawinan dikarenakan tidak sesuai dengan syarat-syarat perkawinan, seperti di bawah ketentuan umur pada Pasal 7 ayat 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Menurut Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2002 batasan anak dibawah umur yakni seseorang yang belum berusia 18 tahun. Sedangkan pada UU Tentang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 dalam pasal 7 menerangkan bahwa perkawinan dapat dilaksanakan ketika seorang pria minimal berumur 19 tahun dan wanita berumur 16 tahun. Setelah terdapat pertimbangan akan batasan umur serta hal negatif dari perkawinan dibawah umur seperti halnya tidak terpenuhinya hak dasar anak, UU Perkawinan diperbaharui dalam Pasal 7 menjadi perkawinan diizinkan apabila seorang pria dan wanita sudah berumur 19 tahun. Hal ini menjelaskan bahwa Negara menolak dan tidak mendukung perkawinan anak dibawah umur. Selanjutnya, karena pernikahan anak ini melanggar hak anak, hal ini menyebabkan terlanggarnya HAM karena hak anak termasuk kedalam HAM, yakni hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, hak sipil anak, hak kesehatan, hak pendidikan, dan hak sosial anak. Dalam rangka mengubah pandangan masyarakat bahwa pernikahan anak merupakan hal yang tabu dan tidak boleh dilakukan karena melanggar hak hak yang dimiliki oleh anak perlu ada pengedukasian terhadap masyarakat dengan cukup mengenai dampak-dampak perkawinan terhadap anak. Hal ini akan sedikit banyaknya mempengaruhi pelaksanaan aturan terkait upaya pencegahan perkawinan anak itu sendiri³⁹.

Praktik perkawinan anak sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial-budaya masyarakat yang bersangkutan. Salah satu alasannya adalah adanya anggapan bahwa anak adalah “harta” orang tua yang di kemudian hari dapat “ditukar” dengan mas kawin yang diberikan oleh mempelai pria. Maka tak heran jika praktik ini terkadang terjadi antara seseorang yang telah berusia lanjut dengan seorang anak di bawah umur. Jika budaya hukum masyarakat yang bersangkutan masih melegitimasi adanya perkawinan anak, maka menurut saya negara harusnya bertindak secara tegas untuk mencegah hal ini terjadi. Pencegahan ini tidak hanya dilakukan melalui peraturan tertulis saja, tetapi juga dengan edukasi terkait kerugian pernikahan usia dini. Anak-anak yang seharusnya dapat menempuh pendidikan di usianya akan kehilangan kesempatan tersebut jika praktik pernikahan dini ini masih berlangsung. Selain itu, anak juga tentunya belum siap secara fisik, mental, maupun material untuk menghidupi keluarganya kelak. Tanpa adanya edukasi yang masif, kesadaran masyarakat akan pernikahan anak ini tidak akan muncul. Jadi, budaya hukum yang baik disertai dengan adanya edukasi yang baik pula akan mampu mencegah praktik pernikahan dini di Indonesia.

Faktor budaya/budaya hukum sangat mempengaruhi pencegahan perkawinan anak. Karena, budaya hukum yang menanamkan pemikiran untuk membangun semangat, inisiatif dan kreativitas berkarya kepada anak dibawah umur dan orang tuanya sebagai bekal hidup sebelum menikah pasti akan menciptakan pola pikir anak yang lebih terbuka dan dewasa. Selain menanamkan pikiran-pikiran positif, pemerintah juga sudah memberikan

³⁹ <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2685/pelanggaran-hak-anak-perkawinan-anak-bukan-pilihan>

langkah yang sangat baik berupa peningkatan batas usia minimal untuk pernikahan anak. Sekarang, usia minimal untuk menikah adalah 19 tahun bagi perempuan dan laki-laki, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dengan peraturan ini, diharapkan usia-usia muda di Indonesia bisa mengembangkan potensi diri, mengikuti pembelajaran minimal 12 tahun, dan mampu memantapkan fisik serta mental sebelum menikah.

Hukum di Indonesia memegang peran penting untuk upaya mencegah adanya perkawinan anak di Indonesia. Salah satu aturan tersebut sebagaimana telah disebutkan oleh para penulis sebelumnya adalah Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang perkawinan yang merubah syarat umur kawin untuk pria 19 dan wanita 16 dan membuat syarat minimal untuk wanita dan pria menjadi 19. Walaupun aturan ini ada, tapi terdapat pengecualian. Masih ada cara supaya anak - anak yang dibawah umur 19 untuk tetap bisa menikah jika ada bukti pendukung yang cukup. Aturan pengecualian ini membuat aturan tentang batas usia menikah akhirnya menjadi kurang tegas. Orang tua dari kedua pihak masih dapat mengajukan dispensasi kepada pengadilan disertai alasan dan bukti yang mendukung untuk melakukan pernikahan. Dengan demikian hukum negara masih kurang tegas dalam pencegahan terjadinya pernikahan dini sebab negara masih mengizinkan pemberian dispensasi untuk melaksanakan pernikahan dini.

Padahal dengan adanya peningkatan usia minimum pernikahan sebagaimana diatur dalam UU Perkawinan, diharapkan dapat mengurangi jumlah praktik perkawinan anak dibawah umur, hal ini ditujukan agar program wajib belajar 12 tahun dapat dicapai secara masif. Keterikatan UU Nomor 16 tahun 2019 juga merupakan bentuk implementasi dari pengertian “anak” pada UU Nomor 23 Tahun 2002 yang berumur kurang dari 18 tahun. Selain itu, penyamarataan usia minimum dalam pernikahan juga dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22IPUU-XV/2017 yang pada dasarnya mengatakan bahwasannya perbedaan jenis kelamin tidak diperkenankan untuk melanggengkan adanya diskriminasi.

Dalam perihal muatan yang ditulis oleh Hj. Harijah Damis, “Efektifitas UU No. 16 Tahun 2019 Perubahan UU No.1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan,” dikatakan bahwasannya UU No. 16 Tahun 2019 dinilai belum efektif. Hal ini terjadi karena permohonan dispensasi terkait usia minimal menikah yang menjadi pertimbangan pengabulan oleh hakim. Selain itu, Kementerian PPPA juga menguatkan Gerakan Bersama Pencegahan Perkawinan(Geber PPPA) dalam upaya mempercepat penurunan angka

perkawinan anak dibawah umur, karena sosialisasi UU terkait dinilai belum efektif dalam menurunkan angka perkawinan termaktub⁴⁰.

Sesuai Undang – Undang Nomor 1 Tahun 1974 sebagaimana diubah oleh UU nomor 16 tahun 2019 tentang Perubahan UU perkawinan, yang poin – poinnya menegaskan adanya syarat perkawinan bagi anak dibawah umur 19 tahun yakni, Pengadilan boleh memberikan dispensasi dengan catatan wajib mendengarkan pendapat kedua calon mempelai. Selain itu permintaan dispensasi harus dengan alasan yang mendesak dan disertai bukti – bukti yang cukup. Sebab dalam UU ini telah menimbang bahwa perkawinan pada usia anak dapat menimbulkan dampak negatif bagi anak, yaitu tidak terpenuhinya hak dasar anak.

Menurut para penulis, Negara sudah melakukan upaya dalam mencegah perkawinan anak dibawah umur, sebab dispensasi hanya dapat diberikan jika perkawinan memang benar harus dilangsungkan dan tidak ada pilihan lain. Walaupun dalam realitanya masih banyak perkawinan anak yang tidak dapat dicegah serta malah mengorbankan hak – hak yang seharusnya dimiliki anak⁴¹.

Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 yang sudah diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 dan hal tentang batas bawah usia pernikahan ada di umur 19 tahun. Akan tetapi, masyarakat Indonesia yang mayoritas beragama Islam juga secara *de facto* mengikuti hukum Islam mengenai syarat perkawinan. Menurut ijtihad atau kesepakatan para ulama, seseorang boleh menikah saat sudah muncul tanda-tanda akil balig atau pubertas secara jelas walaupun para ulama tersebut masih diperdebatkan usia pasti dari masa pubertas tersebut. Di dalam masyarakat, seringkali pernikahan dini disebabkan faktor ekonomi seperti saat masa pandemi. Selain itu, faktor pergaulan bebas juga berpengaruh. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 ini sebenarnya sudah memberikan batasan umur yang jelas dalam mengatur usia minimal pernikahan tetapi tetap tidak berguna jika masyarakat sama sekali tidak tahu UU ini dan terlebih lagi banyak yang kebingungan memikirkan langkah selanjutnya saat seorang remaja bawah umur hamil diluar nikah. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1970 yang sudah diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 ini sebaiknya harus benar-benar disosialisasikan di masyarakat atau dibuat viral supaya muncul kesadaran masyarakat mengenai apapun tentang pernikahan di bawah umur.

⁴⁰Kementerian PPPA, “Perkawinan Anak Harus Dihentikan,” <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2822/menteri-pppa-perkawinan-anak-harus-dihentikan>, diakses 11 Oktober 2021.

⁴¹ Jurnal Hukum Samudra Keadilan, “KAJIAN HUKUM TERHADAP PERKAWINAN ANAK DI BAWAH UMUR MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1974” <https://media.neliti.com/media/publications/240416-kajian-hukum-terhadap-perkawinan-anak-di-e5ca613d.pdf>, diakses 11 Oktober 2021

Law as a Social Engineering Tools

Hukum dapat berperan sebagai *tools of social engineering* karena hukum di sini berperan sebagai alat kontrol sosial dan juga rekayasa sosial. Maksudnya rekayasa sosial di sini adalah ketika dulunya banyak kasus kekerasan rumah tangga yang terjadi di masyarakat, hukum dibuat untuk merekayasa agar tidak terjadi lagi kasus kekerasan di rumah tangga karena hal tersebut telah diatur dalam UU dengan harapan dapat menghilangkan kasus kekerasan di rumah tangga. Kontrol sosial di sini dapat berarti bahwa hukum ini menjadi kontrol bagi masyarakatnya dalam bersikap tindak dalam kehidupan sosial dan bila melanggar tentunya terdapat sanksi yang harus diterima. Oleh karena itu, hukum merupakan alat rekayasa sosial dan kontrol sosial⁴².

Law as the social engineering tools menurut Roscoe Pound, memiliki arti bahwa hukum sebagai alat pembaharuan yang akan mengubah masyarakat dengan melakukan rekayasa sosial dan berpengaruh dalam kehidupan bersosial. Hal ini menunjukkan bahwa hukum menjadi tolak ukur dalam berperilaku. Hukum sebagai *social engineering tools* berfungsi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersifat dinamis seiring dengan perkembangan zaman. Fungsi aturan ini dijalankan oleh pemerintahan yang berkuasa sehingga sangat mungkin untuk terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, hukum sebagai *social engineering tools* dapat berdampak positif maupun negatif. Contohnya tertera dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 26 ayat (1) huruf c tentang Perlindungan Anak dengan tegas melarang terjadinya pernikahan anak di bawah umur yang sayangnya masih berlaku di Indonesia. Pernikahan dini dianggap sebagai cara untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam beberapa aspek seperti ekonomi dan sosial. Peran orangtua sangat berpengaruh dalam keputusan ini. Sebagian besar orang tua menganggap jika anaknya menikah maka kepentingan ekonomi akan terjamin, padahal nyatanya belum tentu. Ditambah, adanya kepercayaan jika anak menikah maka sudah bukan menjadi tanggung jawab orang tua mendorong tingginya angka pernikahan dini⁴³. Akan tetapi, pernikahan dini dapat menyebabkan berbagai kerugian yang dirasakan oleh mempelai wanita atau pria yang belum cukup umur. Emosi yang belum stabil menyebabkan risiko depresi atau gangguan jiwa lainnya, adanya tindak kekerasan seksual atau kekerasan dalam rumah tangga yang seringkali dirasakan, tingginya risiko terjangkit penyakit, menurunnya kualitas sumber daya manusia, dan sebagainya. Dalam rangka mencegah pernikahan dini, diperlukan peran dari

⁴² Ashadi L Diab. "Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat." *Pakuan Law Review Volume 3, Nomor 1* (Januari - Juni 2017). Hlm. 76 - 77.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan Anak*, UU No. 23 Tahun 2002, LN No. 109 Tahun 2002, TLN No. 4235.

⁴³Sovia Hasanah. "Hukumnya Menikah di Usia Dini." <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t5b8f402eed78d/hukumnya-menikah-di-usia-dini/>. Diakses 11 Oktober 2021.

berbagai elemen pemerintah dan masyarakat untuk melakukan advokasi hukum, edukasi mengenai bahaya dari pernikahan dini atau tentang kesehatan, pemberdayaan komunitas untuk meningkatkan keterampilan, pengetahuan, agar tercipta lingkungan yang mendukung untuk berkembang.

Hukum Negara diharapkan membawa norma-norma baru dengan segala perintah dan larangannya menjadi petunjuk bagi masyarakat dalam bertindak. Disertai dengan sanksi yang mengatur pertanggungjawaban seseorang terhadap tindakannya. Hukum sebagai *social engineering tools* bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat seiring perkembangan zaman.

Contoh dari penerapan *law as the social engineering* adalah UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan pasal 7 ayat (1) yang berisi “Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai usia 19 (sembilan belas) tahun”. Praktik pernikahan dini masih lekat di dalam masyarakat Indonesia. Dianggap sebagai salah satu jalan untuk meningkatkan status ekonomi mempelai wanita yang usianya belum matang. Mempelai wanita yang belum cukup usia untuk menikah terpaksa menikah sebagai bentuk eksploitasi seksual oleh pihak keluarga. Pihak keluarga memiliki otoritas yang besar terhadap anak yang belum bisa membuat pilihannya sendiri⁴⁴. Dalam jangka panjang dapat mengancam kesehatan mental dan fisik anak tersebut. Belum lagi ancaman KDRT mengingat regulasi emosi yang belum terarah. Undang-Undang ini dibuat sebagai alat kontrol sosial untuk mengurangi praktik perkawinan dini. Caranya dengan mengakomodasi hukum-hukum adat dan persepsi masyarakat terhadap nilai agama yang masih pro terhadap perkawinan dini. Dengan berkurangnya praktik ini, hukum diharapkan dapat mengakomodasi hak-hak anak yang terancam sehingga terjadi keselarasan dan ketertiban dalam masyarakat.

Meskipun di sisi lain Pasal ini belum sepenuhnya efektif karena pada Pasal selanjutnya memberi peluang bagi pemberian dispensasi dengan berbagai alasan. Tidak ada parameter yang jelas mengenai alasan apa yang dinilai mendadak dan tepat. Dispensasi ini dapat dimanfaatkan orang tua untuk memaksakan kembali otoritasnya pada anak.

Hukum sebagai *tools of social engineering* mempunyai arti bahwa hukum berperan sebagai alat untuk mempersiapkan norma-norma baru yang akan terus berlaku dalam keadaan yang mengubah manusia menjadi lebih baik. Roscoe Pound juga berpendapat bahwa hukum merupakan alat rekayasa sosial dimana hal tersebut bertujuan untuk menciptakan keserasian yang optimal sehingga masyarakat dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan mereka dalam bermasyarakat. Hukum sebagai *tools of social engineering* juga dipergunakan sebagai alat kontrol sosial agar peraturan yang sudah ada dapat berjalan tertib dan teratur. Namun kenyataan di Indonesia bahwa hukum

⁴⁴ Noni Arni. “Kuatnya Tradisi, Salah Satu Penyebab Pernikahan Dini.” <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>. Diakses 11 Oktober 2021.

sebagai pengubah perilaku tidak berjalan dengan baik. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor seperti sulitnya menentukan tujuan perkembangan hukum, minimnya data empirik yang dapat digunakan untuk dianalisis serta sulit mencari tolak ukur yang objektif untuk mengukur keberhasilan hukum⁴⁵.

Menurut Roscoe Pound, hukum sebagai *tools of social engineering* adalah fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sarana rekayasa masyarakat. Hal ini dikarenakan dalam sistem hukum yang maju dan terus berkembang, maka hukum pasti akan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan masyarakat. Hukum menjadi alat pembentuk norma dan nilai yang berlaku di masyarakat untuk membentuk masyarakat menuju yang lebih baik yang efektif. Hal ini dikarenakan hukum memiliki sanksi dan pidana di dalamnya, jadi sudah pasti masyarakat yang terikat dengannya akan mematuhiinya.. Salah satu contoh konkret dari hukum sebagai *tools of social engineering* adalah pergeseran alat kontrol sosial yang sebelumnya hanya dipegang oleh agama menjadi dipegang oleh agama dan juga hukum. Dalam konteks pernikahan dini, fungsi hukum sebagai *tools of social engineering* dapat dilihat melalui UU no. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak pada pasal 26 ayat (1) huruf c dan UU no. 16 tahun 2019 tentang Perkawinan pada pasal 7 ayat (1) yang dengan tegas melarang pernikahan anak dibawah umur⁴⁶.

Sebagai *tools of social engineering* dalam merekayasa nilai-nilai di masyarakat, menurut Pound, hukum secara perlahan menggantikan fungsi agama dan moralitas sebagai kontrol sosial. Kontrol sosial tersebut diterapkan melalui agen-agen yang ditunjuk (institusi hukum) untuk melaksanakan fungsi tersebut agar ketertiban sosial dapat tercapai, namun dengan berbagai bantuan seperti dari institusi keluarga, pendidikan, moral, dan agama. Sehingga, dapat didefinisikan bahwa dalam melakukan kontrol sosial, hukum merupakan suatu bentuk khususnya yang dilaksanakan melalui badan khusus yang otoritatif yang diterapkan dalam konteks dan proses hukum serta administrasi. Dengan hal ini, hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat diharapkan dapat berperan mengubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Dalam konteks perkawinan di bawah umur, Undang-Undang Nomor 16 tahun 2019 tentang Perkawinan telah mengatur usia minimal perkawinan yaitu 19 tahun. Hukum dalam Undang-Undang ini berfungsi untuk menggantikan kontrol sosial mengenai perkawinan usia muda yang sebelumnya sudah menjadi kelaziman pada masyarakat pedesaan yang memiliki alat kontrol berupa nilai agama (yang memperbolehkan perkawinan dibawah 19 tahun) dan nilai lain yang telah lama dianut masyarakat setempat⁴⁷.

Roscoe Pound yang merupakan seorang ahli hukum dan juga hakim, mengemukakan teori yang sering kita dengar di dunia hukum, yaitu *law as tools of social engineering* atau hukum sebagai alat rekayasa sosial. Jadi hukum dalam hal ini adalah suatu keseluruhan azas-azas yang mengatur

⁴⁵ <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/view/402>

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ <https://jurnal.iainponorogo.ac.id/index.php/kodifikasia/article/download/1140/pdf>

masyarakat didalamnya, digunakan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat. Dalam arti lain hukum dijadikan sarana untuk mempersiapkan norma yang akan terus berjalan sampai seterusnya agar manusia menjadi lebih baik dari sebelumnya. Hukum menjadi acuan kita untuk berbuat sesuatu yang lebih baik. Hal itu karena di dalam hukum itu sendiri melibatkan sanksi, baik sanksi sosial maupun sanksi pidana. Dengan adanya hukum untuk mengontrol sosial adalah solusi yang terbaik untuk menuju kepada budaya dan kebiasaan yang lebih baik. Contohnya, pada Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Nomor 23 Tahun 2004, Pasal ini datang disebabkan banyaknya kekerasan yang terjadi dalam keluarga baik dalam bentuk kekerasan psikologis, fisik, finansial, bahkan seksual yang ada di Indonesia. Dengan adanya banyak kasus kekerasan yang dialami para pasangan suami istri, Pemerintah perlu melakukan terobosan untuk memperbaiki kondisi sosial tersebut. Terciptalah undang-undang tersebut untuk membenahi paradigam masyarakat yang awalnya bias saja terhadap kekerasan seksual. Sudah sangat jelas bahwa hukum menjadi rekayasa sosial untuk mengganti paradigma masyarakat dan kebiasaannya dengan menggunakan hukum, melalui pasal yang ada.

Roscoe Pound menganggap hukum sebagai alat rekayasa sosial yang bertujuan untuk menciptakan keselarasan dan keserasian sehingga dapat memenuhi kebutuhan manusia di dalam masyarakat. Roscoe Pound juga berpendapat bahwa hukum dapat dijadikan alat pembaharuan atau berperan dalam menanggapi perubahan sosial di masyarakat. Hukum mempunyai peran penting di masyarakat, yakni menciptakan keadilan, kemanfaatan, ketertiban, dan lainnya. Hal tersebut juga didukung oleh validitas hukum, yaitu hukum bersifat memaksa dan mengatur di masyarakat. Terdapat sanksi atau hukuman yang didapatkan apabila seseorang melanggar hukum. Jadi, hukum dapat digunakan untuk melaksanakan fungsi kontrol terhadap sosial. Seperti contoh, ada UU. No.16 Tahun 2019 tentang perkawinan yang menyatakan bahwa perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun.

Hukum dianggap sebagai instrumen dan alat untuk mengatur tatanan sosial. *Law as the social engineering tools* ialah bagaimana menggunakan hukum alat pembaharuan dalam kehidupan sosial. Menurut Roscoe Pound, hukum bertugas untuk melakukan *social engineering* terhadap keadaan sosial yang ada dan bukan sekedar sebuah kolektivitas atas norma abstrak dan hukum saja, namun hukum adalah proses untuk memanifestasikan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang ada.

Adanya konsep dari *law as the social engineering tools* oleh Roscoe Pound (1870-1964) memiliki arti penting bahwa hukum sejatinya memiliki pengaruh yang kuat dan penting terhadap kehidupan masyarakat dalam mewujudkan atau mencapai beberapa tujuan negara. Hukum memiliki kedudukan dimana ia wajib dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial secara efisien,

efektif, dan maksimal. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan sosial untuk masyarakat yang dimaksud bersifat futuristik. Adapun contoh dari hukum sebagai rekayasa sosial adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan atau UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT). Hukum juga memiliki fungsi sebagai pedoman berperilaku dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, hukum dapat menjadi sarana penyatu antar lapisan masyarakat untuk menciptakan keteraturan hidup dalam mewujudkan kehidupan yang sesuai dengan cita-cita negara⁴⁸.

Hukum memiliki kuasa untuk mengatur cara hidup manusia dalam bermasyarakat sebagai subjek hukum. Maka dari itu, dalam pernyataan *law as a tool social engineering* yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, hukum mengatur sikap dan perilaku, bagaimana perilaku manusia diterima di masyarakat, serta sanksi/akibat yang timbul akibat suatu tindakan atau perilaku. Menurut Pound, hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) bertujuan untuk menciptakan keselarasan dan harmoni, serta mengubah nilai-nilai di dalam masyarakat agar kepentingan masyarakat dan kebutuhannya dapat dipenuhi dengan ideal.

Pound berpendapat, hukum tidak hanya sekedar dapat digunakan untuk melancarkan kekuasaan, namun hukum juga berfungsi sebagai *tools of social engineering* yang bertujuan menciptakan harmoni dan keserasian secara optimal dan dapat memenuhi kepentingan manusia dalam masyarakat.. Peran hukum sebagai *tools of social engineering* maksudnya adalah sebagai sarana pembangunan masyarakat. Masyarakat yang sedang berkembang memiliki ciri perubahan dan peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi secara teratur sesuai norma ketertiban masyarakat⁴⁹.

Teori *law as a tool of social engineering* menyatakan bahwa hukum memiliki peran sebagai sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat. Hukum digunakan sebagai alat untuk merekayasa perilaku dan sikap tindak masyarakat untuk dapat ambil bagian dalam pembangunan ekonomi dan sosial yang bersesuaian dengan tujuan nasional. Hukum menjadi alat untuk mensosialisasikan nilai-nilai ideal untuk menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat. Pada kasus pernikahan dini, pemerintah membuat instrumen hukum seperti pada UU No. 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak yang menjamin terwujudnya kesejahteraan anak melalui terpenuhinya kebutuhan pokok anak yang meliputi hak atas kesejahteraan, pelayanan, perlindungan, dan pemeliharaan. Lalu, pada UU No. 16 Tahun 2019 yang mengatur bahwa pernikahan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 tahun. UU tersebut dibuat atas pertimbangan kematangan fisik dan psikis seseorang untuk masuk ke jenjang pernikahan serta sebagai usaha dalam mengontrol masyarakat agar melindungi generasi penerus bangsa dari

⁴⁸ <https://repository.maranatha.edu/23710/>

⁴⁹ <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/download/402/328>

ancaman eksploitasi anak. Dengan adanya UU tersebut (hukum) maka diharapkan terjadi perubahan di dalam masyarakat agar ke depannya tidak terjadi lagi kasus-kasus perkawinan anak. Efektivitas hukum sebagai kontrol sosial dapat terlihat dari bagaimana masyarakat dapat tunduk dengan hukum dan berubah perilaku masyarakat tersebut

Contoh dari penerapan *law as the social engineering tools* adalah Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Nomor 23 Tahun 2004. Penulis merasa perlu untuk menjelaskan bahwa salah satu dampak dari perkawinan anak adalah terbukanya kemungkinan terjadi kekerasan baik fisik, psikis, seksual, maupun ekonomi dalam rumah tangga karena dalam pernikahan muda, para pasangan suami istri cenderung memiliki emosi yang kurang stabil sehingga dapat memungkinkan terjadinya kekerasan dalam rumah tangga⁵⁰ UU PKDRT menyatakan secara khusus pada Pasal 5, 6, dan 7: Pasal 5

“Setiap orang dilarang melakukan kekerasan dalam rumah tangga terhadap orang dalam lingkup rumah tangganya dengan cara:

- a. Kekerasan Fisik
- b. Kekerasan Psikis
- c. Kekerasan Seksual, atau
- d. Kekerasan Penelantaran

Pasal 6:

“Kekerasan fisik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a adalah perbuatan yang mengakibatkan rasa sakit, jatuh sakit, atau luka berat”.

Pasal 7:

“Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf b adalah perbuatan yang mengakibatkan ketakutan, hilangnya rasa percaya diri, hilangnya kemampuan untuk bertindak rasa tidak berdaya dan atau penderitaan Psikis berat pada Seseorang”.

Dari Pasal-pasal diatas dapat disimpulkan bahwa adanya paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Kita dapat melihat banyaknya kasus kekerasan dalam masyarakat sehingga hukum di sini hadir sebagai sebuah cara melakukan rekayasa sosial dan diharapkan dapat menghilangkan kasus kekerasan dan merekayasa agar tidak ada lagi kekerasan rumah tangga yang terlintas dalam masyarakat. Dengan adanya diaturnya larangan terkait kekerasan di dalam rumah tangga diharapkan masyarakat dapat patuh dan mengikut peraturan ini sehingga kekerasan dalam rumah tangga ini dapat berkurang. Hukum digunakan sebagai alat kontrol bagi masyarakat agar terjadi perubahan yang dapat menciptakan ketertiban.

Tidak sekedar menciptakan ketertiban, adanya pasal-pasal di atas sebagai rekayasa sosial juga memiliki tujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dari adanya kemungkinan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang

⁵⁰<https://www.kpai.go.id/publikasi/pernikahan-dini-picu-kekerasan-dalam-rumah-tangga>.

telah diatur pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999, dimana seperti yang kita ketahui bersama bahwa masing-masing individu dibekali HAM sejak mereka lahir dan merupakan kewajiban negara untuk melindungi serta menjunjung tinggi HAM tersebut.

Roscoe Pound mengemukakan sebuah teori yang dikenal dengan nama "*Law as a tool of social engineering*". Dalam teorinya tersebut, ia berpendapat bahwasannya hukum berperan sebagai suatu alat pembaharuan guna merubah nilai-nilai sosial dengan tujuan untuk mengoptimalkan pemenuhan kebutuhan dan kepentingan manusia dengan cara menciptakan keserasian dalam suatu masyarakat. Sebagaimana yang kita tahu, bahwasannya hukum bersifat memaksa dan mengikat disertai sanksi yang tegas, sehingga penerapan suatu hukum dapat dijadikan sebuah pengendali sosial. Contoh dari penerapan teori tersebut jika dikaitkan dengan kasus perkawinan dini pada anak dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. Dimana disebutkan dalam amandemen pasal 7 bahwasannya "Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai usia 19 (Sembilan belas) tahun". Yang artinya usia minimal pernikahan diatur dalam undang-undang ini.

Penerapan undang-undang tersebut dapat menjadi salah satu upaya pencegahan pernikahan dini pada anak. Dimana keinginan anak-anak untuk menikah di usia dini dapat tertunda dikarenakan fokusnya teralihkan untuk menunaikan hak dan kewajibannya dalam bidang pendidikan. Hal ini dapat dikaitkan pada pemikiran dan visi anak di masa yang akan datang, dimana nantinya sang anak akan terbuka pemikirannya untuk berkarir. Hal ini juga bersangkutan dengan salah satu pemicu pernikahan dini yakni masalah atau kendala ekonomi yang dihadapi. Sehingga dengan mengenyam pendidikan, pemikiran mengenai nikah muda sebagai suatu solusi penyelesaian masalah ekonomi dapat disubstitusikan dengan keinginannya untuk menyelesaikan permasalahan ekonominya dengan berfokus pada karir masa depan sang anak.

Contoh lain dari penerapan teori Pound ini adalah penerapan dari hukum mengenai perlindungan anak (UU Nomor 23 Tahun 2002). Dalam penerapannya, masyarakat diharuskan untuk menjamin perlindungan hak asasi dan kebutuhan dasar seorang anak, yang jika dilanggar dapat dikenakan sanksi. Hal ini tentu mengatur dan membatasi perilaku manusia yang dalam konteks ini, untuk tidak berlaku semena-mena terhadap anak-anak. Namun, yang terjadi dalam kasus-kasus pernikahan anak di bawah umur, seringkali yang menentukan dan mengatur anak untuk dikawinkan adalah adat atau keluarga sehingga di luar kehendak anak itu sendiri. Banyak hal yang mendasari hal ini, bisa dari segi ekonomi, segi sosial budaya, maupun segi pendidikan. Pernikahan dini melanggar hak-hak perlindungan yang dimiliki anak, karena banyak hal negatif yang dapat timbul dari fenomena pernikahan dini ini, seperti masalah kesehatan reproduksi anak yang kurang matang, kekerasan seksual dan rumah tangga sehingga menimbulkan masalah psikologis, serta banyak hal lainnya.

Hukum dapat memberikan sanksi atau tindakan tegas terhadap pelanggarnya, sehingga lambat laun diharapkan terjadi perubahan perilaku. Dalam hal ini hukum bertujuan menciptakan harmoni dan keserasian agar secara optimal dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dalam masyarakat.

IV. Pendapat Mahasiswa FHUI Ketika Berhadapan dengan Fenomena Perkawinan Anak Dan Dampak Perkawinan Anak

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Plan Indonesia yang bekerjasama dengan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PSKK) UGM tahun 2011 tentang “Praktik Pernikahan Dini di Indonesia”, rata-rata usia pernikahan dini di Indonesia dilaksanakan ketika para pihak berusia 16 tahun. Dampak dari pernikahan di bawah umur ini sangat beragam, misalnya seorang perempuan yang melakukan pernikahan dini itu beresiko mengalami kehamilan yang berisiko tinggi. Dampak lainnya yakni pada kesehatan mental, hal tersebut sangat fatal disebabkan karena anak perempuan yang menikah di usia dini belum bisa menanggung beban yang sangat berat, bahkan bisa mengalami stress karena memang belum waktunya untuk menanggung beban tersebut. Hal lainnya yang menjadi dampak buruk pernikahan dini adalah rentannya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Selain itu, pernikahan dini juga memiliki dampak pada kesehatan sistem reproduksi anak perempuan. Anak perempuan yang berumur 10-14 tahun berpotensi lima kali lebih berisiko pada masa kehamilan dan melahirkan, dibanding dengan ibu hamil yang usianya 20-25 tahun. Dapat disimpulkan, bahwa pernikahan dini memosisikan anak perempuan sebagai kelompok yang rentan terkait dengan kesehatan reproduksi dan seksualitasnya⁵¹.

Meskipun tentunya akan banyak ditemukan pendapat dari masyarakat bahwa pernikahan anak itu memiliki banyak dampak positif salah satunya adalah terbebasnya orang tua dari beban pembiayaan anak. Kebanyakan masyarakat di Indonesia juga menganggap bahwa anaknya akan bahagia apabila dinikahkan dengan pasangan yang memiliki banyak uang atau bisa dikatakan mapan walaupun terpaut umur yang cukup jauh. Akan tetapi dari sisi anak banyak dampak negatif serta kerugian yang dirasakan. Pertama, secara psikologis karena sang anak harus bisa menghadapi omongan dari berbagai masyarakat lainnya dan terpaksa harus bertanggungjawab pada usia sangat muda. Kedua, sang anak juga kehilangan haknya sebagai manusia untuk menuntut ilmu serta mengejar impiannya dan tentunya memiliki pilihan hidup. Ketiga, hal yang paling fatal adalah kehamilan di bawah umur karena kondisi sang anak belum siap untuk mengandung anak karena masih dalam tahap pubertas, hal ini tentunya akan sangat membahayakan sang anak dan bisa berpotensi menyebabkan kematian dan lahirnya anak prematur yang tentunya

⁵¹ Ana Latifatul Muntamah, Dian Latifiani, Ridwan Arifin. Pernikahan Dini di Indonesia: Faktor dan Peran Pemerintah (Perspektif Penegakan dan Perlindungan Hukum bagi Anak). *Widya Yuridika Jurnal Hukum*, Volume 2 / Nomor 1 / Juni 2019

memperburuk kondisi kehidupan sang anak. Semua ini hanya karena dipaksa oleh orang tuanya yang kurang memiliki pemahaman untuk menikah dini⁵².

Para penulis sebagai Mahasiswa Fakultas Hukum tentu sangat menentang pilihan masyarakat untuk melakukan perkawinan anak karena dampak kerugian yang ditanggung anak begitu besar dan tentunya tidak baik untuk kesehatan sang anak baik secara jasmani maupun rohani. Jadi pada dasarnya persoalan perkawinan anak merupakan permasalahan kultural yang tidak bisa diselesaikan sendiri oleh pemerintah, diperlukan koordinasi dan kerja besar semua pihak agar optimal dalam melakukan pengawasan, serta pentingnya upaya pencegahan (preventif) perkawinan anak hingga level terkecil dalam masyarakat sehingga bisa meninggalkan kebiasaan ini sehingga di masa yang akan datang tidak menghasilkan dampak yang negatif bagi anak.

Sudah seharusnya budaya perkawinan anak tersebut dihilangkan. Anak dan remaja memiliki hak dan kewajiban untuk menuntut ilmu. Dengan begitu, remaja tersebut dapat siap menghadapi kehidupan, paham dan dapat melawan kebiasaan yang buruk dengan pengetahuannya. Dalam melakukan perubahan terhadap cara pandang masyarakat tentang perkawinan anak, selain perlu ada kesadaran dari remaja itu sendiri, pemahaman orang tua juga perlu mengalami perubahan mengenai dampak negatif pernikahan dini⁵³.

Sikap orangtua yang memaksa anak menikah di usia dini dapat membuat anak/remajanya trauma. Masalahnya juga di era modern saat ini, seluruh aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat langsung viral di media sosial. Contohnya saja yaitu pernikahan dini. Reaksi sesama remaja dapat berupa dua hal. Pertama, justru mengikuti hal tersebut. Kedua, berdampak langsung terhadap kondisi psikologis dari anak tersebut. Dampak psikologis tersebut bisa menimbulkan kecemasan, stress, depresi pada diri anak.

Pada konteks Indonesia perkawinan anak ini masih kerap terjadi salah satu contohnya yaitu ada pada masyarakat remaja di Desa Munding terutama di Dusun Cemanggal yang cenderung mengalami pernikahan dini. Hal tersebut dikarenakan masih banyak yang belum memahami arti ikatan suci perkawinan dan dampak kerugian yang ditimbulkan dari pernikahan tersebut⁵⁴.

Kerugian yang didapatkan oleh anak yang menikah dini sangat beragam. Misalnya yang pertama, anak usia remaja biasanya masih asik dalam bermain dan pikirannya masih belum matang. Jika dia menikah dini, maka hal tersebut tidak dapat dia rasakan. Selain itu, dia juga belum siap menerima keberadaannya sebagai seorang pasangan yang seharusnya masih berada dibawah naungan orang tua. Kedua, kondisi fisik yang masih belum

⁵²<https://www.suara.com/lifestyle/2021/02/19/102737/ini-dampak-negatif-perkawinan-anak-yang-mungkin-terjadi?page=all>

⁵³<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25914/t/19+Tahun+Jadi+Batas+Usia+Minim+al+Lakukan+Pernikahan>, diakses 11 Oktober 2021.

⁵⁴ May Minarni, dkk, "Gambaran Dampak Biologis dan Psikologis Remaja yang Menikah Dini di Desa Munding Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang," *Jurnal Keperawatan Anak*, Vol. 2 No. 2, (November, 2014), h. 95-101

memungkinkan apabila dia hamil. bisa saja ia masih belum bisa mempertahankan kandungannya, hingga akhirnya bisa keguguran. Ketika berhasil melahirkan, besar kemungkinan akan mengalami kehamilan yang belum maksimal. Ketiga, sesudah melahirkan anak, remaja yang menikah dini ini juga sering terjadi masalah finansial dan mental dalam mengurus anaknya. hal itu bisa memicu kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) kedepannya. Hal tersebut merupakan salah satu penyebab retaknya hubungan rumah tangga yang terjadi pada pernikahan dini, yaitu saling bertengkar antara pasangannya dan tentunya pemikirannya yang belum matang karena masih di usia remaja. Sangat disayangkan pula, banyak orang yang masih menganggap bahwa pernikahan di usia dini adalah hal lumrah. Padahal, hal tersebut sudah diatur dalam UU No. 16 Tahun 2019 sebagai perubahan atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang mana batas minimal usia pernikahan adalah 19 tahun⁵⁵.

Budaya perkawinan anak di usia dini bisa disebabkan oleh salah satunya kurangnya akses pendidikan yang layak, sehingga masyarakat memiliki perspektif bahwa pernikahan dini merupakan suatu hal untuk meringankan beban orang tua karena anak mereka telah ditanggung kehidupannya oleh orang lain. Hal ini, memiliki banyak dampak negatif, dalam segi sosial dapat terjadi kemiskinan struktural akibat kepala rumah tangga dari pasangan tersebut belum mampu secara mental dan finansial untuk menghidupi dan memenuhi kebutuhan orang lain, lalu kurangnya pemenuhan standar pendidikan yang layak akibat tuntutan dari keluarga untuk segera bekerja dan menikah untuk mencari uang sebab pendidikan dirasa tidak memberikan dampak langsung terhadap kehidupan mereka. Selain itu jika dilihat dari sisi kesehatan, pernikahan dini dapat menyebabkan orang tersebut rentan terkena gangguan psikis dan dapat menimbulkan penyakit kelamin. Pernikahan dini menyebabkan kelompok masyarakat yang mendukung pernikahan dini tidak mendapatkan kesejahteraan yang layak di masa depan, sebab generasi penerus mereka terancam tidak bisa mengikuti pendidikan yang layak karena pernikahan yang dilakukannya. Sebagai seorang mahasiswa kita bisa berpartisipasi dalam mengatasi masalah sosial tersebut dengan melaksanakan *community development* melalui pendekatan intervensi komunitas agar masyarakat dapat teredukasi terhadap pentingnya pendidikan dan bahayanya pernikahan dini.

Pernikahan dini juga disebabkan oleh adat istiadat serta kepercayaan beberapa budaya di dunia yang memaksakan anaknya untuk menikah muda⁵⁶. Kurangnya edukasi menyebabkan banyak orang yang masih kurang mengerti dampak risiko dari terjadinya pernikahan muda, sistem reproduksi, dan lain-lain. Masih banyak orang tua yang memaksakan anaknya untuk menikah

⁵⁵ <https://www.kpai.go.id/publikasi/pernikahan-dini-picu-kekerasan-dalam-rumah-tangga>, diakses 11 Oktober 2021.

⁵⁶ <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>

karena tekanan dari tradisi serta mitos yang menimbulkan kekhawatiran, seperti ketakutan tidak mendapatkan jodoh, hamil diluar pernikahan dan masih banyak lagi. Menurut Undang-Undang No 16 Tahun 2019 tentang pernikahan, pernikahan dini adalah pernikahan yang dilakukan sebelum usia 19 tahun. Usia 19 tahun tersebut tentunya didasarkan karena kesiapan mental dan fisik sang anak. Banyak dampak yang ditakutkan dapat terjadi apabila terjadi pernikahan dini yang utamanya merugikan perempuan. Dampak negatif dari aspek kesehatan dan keselamatan seperti bayi yang lahir stunting, melahirkan bayi yang prematur, gangguan kesehatan psikis dan fisik, dan terutama kematian bayi dan/atau ibu⁵⁷.

Perlu diingat bahwa pemerintah menerapkan usia 19 tahun sebagai batas minimal karena melihat kesiapan fisik dan mental anak. Banyak orang yang berusia dibawah 19 tahun memiliki kesiapan mental yang kurang “matang” yang dapat mengakibatkan pada salah pengambilan keputusan, pikiran yang belum stabil, tingkat emosi yang juga kurang stabil. Namun, masih banyak pasangan yang merasa dirinya sudah siap secara meskipun belum berusia 19 tahun, namun mereka mengabaikan bahwa kondisi tubuh perempuan dibawah 19 tahun sangat riskan untuk memiliki keturunan. Maka, seharusnya orang tua dan seluruh pihak mengerti hal tersebut dan tidak memaksakan anak, terutama perempuan untuk menikah karena bisa mengancam nyawanya⁵⁸.

Para penulis berpendapat bahwa pernikahan dini yang disebabkan oleh budaya seharusnya lebih diberi perhatian yang lebih khusus, seperti edukasi yang bisa menjelaskan dan membuka pandangan mereka soal pernikahan muda. Aturan dibuat atas dasar segala pertimbangan, dan akan sangat disayangkan bila pernikahan dini mengakibatkan kerugian nyawa serta HAM tersebut. Sebelumnya dijelaskan mengenai dampak kesehatan dan keselamatan sebab pernikahan dini. Namun, selain dari aspek kesehatan, ada banyak dampak risiko yang timbul akibat pernikahan dini, seperti pendidikannya bisa terhambat atau bahkan terancam, masa muda untuk utamanya hilang, mendapat tekanan dari orang-orang lain, dan kekerasan rumah tangga bisa terjadi akibat kurangnya kestabilan emosi. Juga perlu diketahui aspek ekonomi, pernikahan muda cenderung mengakibatkan lahirnya kelompok miskin yang baru karena kurangnya kesiapan mental untuk mencari nafkah bagi keluarganya⁵⁹. Maka langkah yang sebaiknya diambil adalah edukasi untuk orang tua dan anak, soal dampak pernikahan muda.

Pernikahan membutuhkan kesiapan bagi laki-laki maupun perempuan. Dalam hal pernikahan dini juga terdapat kerugian-kerugian yang berdampak langsung baik laki-laki maupun perempuan, contohnya perempuan apabila hamil tidak dapat menjadi pelajar karena adanya cibiran dari teman-temannya,

⁵⁷ <https://dppkbpm.d.bantulkab.go.id/risiko-nikah-muda-yang-perlu-dipertimbangkan>

⁵⁸ <http://repository.radenintan.ac.id/2481/1/SKRIPSI.pdf>

⁵⁹ <https://lifestyle.kontan.co.id/news/begini-dampak-buruk-dari-pernikahan-dini-jangan-gampang-terpengaruh-1>

kemudian seorang laki-laki yang seharusnya berhenti dalam hal belajar karena terdapat tuntutan untuk membiayai istri dan anaknya, serta apabila perempuan yang melakukan pernikahan dini dikatakan hamil maka dapat memiliki resiko kelahiran secara prematur yang berarti berat badan bayi rendah dan dapat meningkatkan kematian ibu dan bayi. Selain dari itu, terdapat juga dampak-dampak secara tidak langsung yaitu dalam hal psikologi seperti menyebabkan trauma, mudah marah, emosik tidak stabil, krisis percaya, dan dapat menyebabkan depresi⁶⁰. Dengan demikian sudah seharusnya kita menghindari pernikahan dini karena adanya dampak-dampak tersebut yang dapat dirasakan baik langsung maupun tidak langsung. Pencegahan pernikahan dini dapat dilakukan dengan memberikan edukasi kepada masyarakat akan bahayanya pernikahan dini.

Penulis ada pula yang berpendapat bahwa budaya perkawinan dini tidak sepenuhnya salah dalam situasi yang mendesak – dan kriteria situasi mendesak ini pun harus didefinisikan dengan tepat. Akan tetapi para penulis sepakat bahwa anak di usia muda masih belum bisa mengontrol emosi dan hawa nafsunya sehingga bisa berdampak pada kekerasan dalam rumah tangganya dan juga jika menuruti hawa nafsunya bisa berdampak pada angka kelahiran yang tinggi. Tidak hanya itu anak usia muda juga masih belum siap secara finansial. Sehingga tidak bisa memenuhi kebutuhan hidupnya. Dari beberapa permasalahan tersebut maka bisa menimbulkan angka ketergantungan yang tinggi yang dapat menyebabkan angka pengangguran dan kriminalitas yang tinggi.

Beberapa penulis bahkan ingin turut serta memberi edukasi kepada masyarakat akan bahaya menikah di usia dini. Khususnya dari perspektif hukum. Kemudian sebagai mahasiswa fakultas hukum ingin sekali bisa berkontribusi dalam membuat suatu peraturan atau undang-undang yang memaksa untuk meminimalisir atau bahkan menghapus budaya pernikahan dini. Hal tersebut penting dilakukan karena dampaknya tidak hanya kepada diri sendiri akan tetapi juga berdampak kepada negara.

Sebagian penulis sepakat bahwa pada kasus di mana terjadi kehamilan di luar nikah atau didesak oleh kebutuhan ekonomi mungkin saja perkawinan anak dapat terjadi, tapi lambat laun hal ini harus dihapuskan. Akan menjadi masalah jika anak dibawah umur tersebut melakukan pernikahan dini karena alasan dipaksa orang tua yang beranggapan bahwa dengan menikahkan anak maka beban orang tua akan berkurang karena hidup anak akan menjadi tanggung jawab pasangannya setelah menikah. Orang tua seharusnya bisa memberi pendidikan formal yang layak, pendidikan edukasi terkait kesehatan reproduksi bagi anaknya agar tidak terjerumus dengan pergaulan bebas. Di lain sisi pernikahan dini adalah pelanggaran hak anak, pernikahan dini akan menghilangkan hak-hak anak dan menghentikan harapan-harapan anak untuk hidup, tumbuh, berkembang, dan berprestasi. Perkawinan dini mempunyai

⁶⁰ <https://hellosehat.com/mental/hubungan-harmonis/dampak-psikologis-pernikahan-usia-remaja/>, Diakses 11 Oktober 2021

banyak dampak negatif yaitu meningkatnya angka putus sekolah, meningkatkan resiko kesehatan reproduksi karena organ reproduksi belum matang, tingginya angka perceraian karena mental sang anak belum siap, meningkatkan angka KDRT dan masih banyak dampak negatif yang ditimbulkan dari perkawinan dini⁶¹.

Ada pula penulis yang menyatakan bahwa budaya perkawinan dini yang ada di masyarakat sebaiknya dihilangkan hal ini dikarenakan kondisi dari satu atau kedua pihak bisa saja belum siap baik secara fisik maupun mental. Apalagi jika terjadinya pernikahan ini tidak disetujui oleh salah satu pihak karena dapat menimbulkan dampak yang tidak baik bagi pihak tersebut seperti terjadinya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) atau timbulnya depresi dan gangguan mental lainnya. dampak negatif lainnya adalah terjadinya kehamilan pada usia yang sangat muda yang bukan hanya memberikan dampak negatif pada ibu tetapi pada anak juga yang lebih besar terjadinya kehamilan yang prematur dan dapat menyebabkan meninggalnya ibu yang mengandung tersebut. Apalagi tidak adanya pendidikan yang cukup dari kedua pihak yang menikah menimbulkan banyak masalah pada segi ekonomi keluarga tersebut. Walaupun terdapat budaya yang mendukung praktik perkawinan anak, ternyata dampak negatif yang ditimbulkan lebih banyak daripada dampak positifnya. Masyarakat mempertahankan budaya perkawinan anak karena melihat bahwa bentuk perkawinan tersebut adalah sebagai jalan pintas agar mengurangi beban keluarga.

Menghapus secara menyeluruh dan langsung tentu sulit dilakukan karena ini terkait dengan budaya. Dengan demikian selain edukasi kepada anak dan orangtua, penting juga dilakukan edukasi kepada pihak aparat di lapangan. Mereka harus memperhatikan bahwa hal yang harus diutamakan adalah konsen atau persetujuan dari anak yang melakukan perkawinan tersebut. Jangan sampai perkawinan itu merupakan paksaan orang tua kepada anaknya, baik itu untuk mendapatkan harta atau memperbaiki nasib yang sepenuhnya ada di luar kuasa anak tersebut. Kepada orangtua memang harus diberikan edukasi bahwa perkawinan anak dapat berdampak buruk bagi fisik maupun mental anak. Pernikahan adalah sesuatu yang memiliki tanggung jawab yang berat. memaksakan hal tersebut kepada anak yang masih rentan dan labil kondisi psikologisnya dapat merusak mental psikologis anak yang masih seharusnya berkembang.

Selain itu seorang anak di bawah umur masih memiliki fisik yang belum matang, sehingga seorang anak perempuan belum tentu akan kuat fisiknya saat kehamilan ataupun melahirkan. Kondisi tubuh anak bisa lebih mudah terkena sakit dikarenakan hal tersebut. Pendidikan anak juga bisa jadi terhambat karena hal ini. Fokus anak yang awalnya adalah belajar dan mendapatkan pendidikan malah akan menjadi buram. jadi, melihat banyaknya

⁶¹ Inayati, Inna Noor. "Perkawinan Anak DiBawah Umur Dalam Perspektif Hukum, HAM dan Kesehatan." *Jurnal Bidan* Vol.1 No.1.

risiko dan kerugian yang dapat terjadi, menurut saya pernikahan dini adalah hal yang harus dihilangkan.

Perkawinan anak sebetulnya dilakukan pada saat kedua belah pihak yang menikah belum memenuhi kondisi kematangan fisik, psikologis dan finansial. Padahal kematangan itu perlu agar kedepannya bisa untuk mempertanggungjawabkan pernikahan ini dan juga menghindari terjadinya kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Kondisi kematangan fisik, psikologis dan finansial juga akan membantu pasangan yang menikah jauh dari gangguan psikis. Begitu menikah pun akan segera lahir tuntutan untuk bekerja mencari nafkah memenuhi kebutuhan keluarga. Pada usia yang masih terbilang muda, anak dan remaja belum mampu untuk mencari nafkah dan harus terbiasa untuk melakukan kebiasaan baru seperti bekerja, mengurus rumah, mengurus anak. Biasanya anak fokus untuk belajar dan bermain. Kesempatan belajar ini akan menjadi terganggu ataupun bahkan dapat terputus. Dengan demikian proses pendidikan anak terganggu demi kelangsungan rumah tangga mereka yang masih terbilang dini.

Perkawinan anak juga sering membuka peluang terjadinya KDRT oleh pasangannya karena persoalan kematangan psikologis tadi. Dapat terjadi bahwa KDRT pada perkawinan anak tidak hanya dilakukan pasangan melainkan oleh anggota keluarga besar apabila ada pihak keluarga yang tidak menyetujui pernikahan tersebut. Kasus kekerasan seksual yang dilakukan pasangan atau pemerkosaan yang dilakukan terhadap anak yang lahir dari perkawinan tersebut karena pasangan tersebut tidak siap untuk memiliki anak pada usia dini. Dengan demikian baik salah satu pihak dari pasangan ataupun anak yang lahir dari perkawinan tersebut akhirnya menjadi korban dan harus ke psikater atau psikolog. Perkawinan anak juga dapat merusak mental anak. Oleh karena itu dalam Pasal 6 ayat (2) UUP juga memberikan batasan, yakni untuk usia 21 tahun ke bawah 'harus/wajib' mendapatkan izin dari orang tua. Bahkan orang tua berhak mengajukan pencegahan hingga pembatalan pernikahan jika sang anak yang belum berumur 21 tahun menikah tanpa meminta izin terlebih dahulu kepada orang tua. Tentu orang tua menganggap bahwa menikah muda akan menghindarkan perzinahan, terkadang kebutuhan finansial dan lain-lain.

Perkawinan anak sebetulnya membawa dampak berskala besar kepada anak atau remaja sebagaimana telah dijelaskan pada paragraf-paragraf sebelumnya dari tulisan ini. Akan tetapi sampai saat ini masih dipertahankan budaya tersebut. Bahkan pihak orang tua menganggap bahwa jika anaknya menikah di usia muda, akan membawa keuntungan karena apabila pasangan anak/remaja itu dikaruniai seorang anak, bayi tersebut tidak hanya dianggap sebagai cucu saja tetapi juga sebagai pelipur lara untuk pihak kakek neneknya yang merasa kesepian karena anak sudah beranjak remaja. Sedangkan untuk orang tua si bayi sendiri apabila bayi tersebut telah beranjak besar, maka

dianggap sebagai teman karena usia yang tidak jauh dari orang tuanya⁶². Terdapat beberapa contoh kasus perkawinan anak misalnya perkawinan anak yang dilangsungkan secara adat di Lombok Timur. Menurut catatan dari media, kasus perkawinan anak di Lombok Timur mencapai 2.700 kasus. Anak perempuan yang melakukan perkawinan anak tersebut sebagian besar telah melahirkan anak. Adapun menurut catatan dari artikel yang dikutip penulis, pada saat melahirkan usia sang ibu rata-rata di bawah 20 tahun⁶³. Memiliki anak di usia muda (karena perkawinan anak tersebut) tentu memerlukan kondisi yang siap baik secara fisik dan mental. Pada kebanyakan kasus perkawinan anak, kelahiran dari bayi dalam perkawinan tersebut dapat menimbulkan masalah psikologis bagi ibu yang masih berusia muda. Perkawinan anak bahkan dapat memicu depresi, gangguan jiwa dan menimbulkan hasrat untuk bunuh diri⁶⁴.

Penting bagi mahasiswa Fakultas Hukum untuk berperan dalam edukasi masyarakat. Dengan demikian apabila berhadapan dengan budaya dalam masyarakat yang mendukung perkawinan anak, maka sebagai mahasiswa FHUI, para penulis akan memberi pemahaman terkait nilai budaya tersebut dan resiko maupun kerugian yang mungkin atau bisa saja terjadi. Dari segi hukumnya sudah dijelaskan dalam UU No.16 Tahun 2019 tentang perkawinan dimana batas minimal usia menikah yang tadinya berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Perkawinan hanya diizinkan apabila pria dan wanita sudah mencapai umur 19 (sembilan belas) tahun. Hal ini merupakan perubahan UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan yang tadinya 16 tahun untuk perempuan diubah menjadi 19 tahun. Selain itu pula dilihat dari segi ekonominya yang belum stabil karena pada umumnya anak dan remaja belum memiliki pekerjaan. Dari aspek psikologis anak dan remaja belum terbilang cukup dewasa dan belum stabil dalam mengontrol emosinya⁶⁵. Pernikahan juga merupakan hal yang sakral dan harus dipikirkan kematangannya dan kesiapannya untuk bertanggung jawab sebagai peran orang tua jika kelak mereka dikaruniai anak. Dengan umur yang masih dini juga, anak mestinya memiliki kebebasan untuk fokus terhadap menggapai cita-citanya lebih tinggi. Selain itu dari segi kesehatan resiko untuk melahirkannya juga tinggi.

Edukasi tentang perkawinan anak perlu diberikan tidak hanya dari perspektif hukum, tetapi juga dari dampak yang akan didapati anak. Perkawinan anak memiliki banyak dampak yang negatif, dimulai dari aspek fisik, psikologis, dan sosial⁶⁶. Dari aspek fisik sendiri antara lain berdampak

⁶² <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b92592652c28/fakta-nikah-dini-di-bantaeng--meski-diiizinkan-orang-tua--sebenarnya-bisa-saja-dicegah?page=2>

⁶³ <https://amp.kompas.com/regional/read/2020/10/22/09110281/hingga-oktober-tercatat-2700-kasus-ibu-usia-di-bawah-20-tahun-melahirkan-di>

⁶⁴ <https://www.alodokter.com/risiko-nikah-muda-yang-perlu-dipertimbangkan>

⁶⁵ <https://www.halodoc.com/artikel/dampak-kesehatan-fisik-dan-mental-pernikahan-dini-bagi-remaja>

⁶⁶ <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3055/dampak-negatif-perkawinan-anak> diakses, 11 Oktober 2021

pada terganggunya kesehatan reproduksi, hingga menyebabkan kanker serviks atau kanker leher rahim⁶⁷. Untuk aspek psikologis dapat memberi dampak kepribadian yang cenderung tertutup, mudah marah, putus asa, dan mengasihani diri sendiri. Hal tersebut dikarenakan anak belum siap untuk menjadi pasangan suami istri, pasangan seksual, dan menjadi orang tua. gangguan mental dan kesehatan ibu hamil ternyata berdampak juga pada anak yang dilahirkan. Misalnya, rawan terjadi gangguan mental seperti *down syndrome* serta berisiko mendapatkan berbagai masalah kesehatan, emosional, dan sosial jika dibandingkan mereka yang lahir dari pernikahan usia matang dan bahagia⁶⁸.

Menurut pandangan saya sebagai mahasiswa fakultas hukum tentang budaya yang mendukung pernikahan muda tidak sepenuhnya salah namun tidak dapat dibenarkan juga. Faktor lingkungan, tradisi, dan keluarga sangatlah berperan aktif dalam membudayanya pernikahan muda di Indonesia. Karena apabila kita melihat dari sisi masyarakat yang memiliki pendidikan dan perekonomian rendah, pernikahan muda merupakan salah satu alternatif jalan keluar agar dapat mengurangi beban keluarga dan sebagai harapan agar dapat terlepas dari jeratan kemiskinan. Namun, hal yang harus diperhatikan dalam pernikahan muda adalah dari sisi psikologis dan psikis mereka belum memasuki umur yang stabil dan siap untuk menikah. Bukannya mendapat kebahagiaan dalam berumah tangga tetapi malah menimbulkan banyak masalah yang akan dihadapi, seperti KDRT, ketidaksiapan ekonomi rumah tangga, dan ancaman terhadap kesehatan mental anggota keluarga tersebut.

Dengan demikian sebagai mahasiswa hukum, bantuan yang dapat diberikan dalam mengatasi permasalahan perkawinan anak adalah dengan memberikan edukasi dan memberitahukan resiko terkait pernikahan muda agar elemen masyarakat yang rentan mendapat pencerahan untuk tidak melakukan pernikahan muda. Dengan memberikan edukasi secara berkelanjutan dapat menghilangkan secara perlahan budaya perkawinan anak di Indonesia. Sudah sepatutnya muda-mudi di Indonesia harus memprioritaskan karier dan masa depan mereka terlebih dahulu agar lebih mapan dan siap dalam menjalani hubungan pernikahan.

Indonesia masih memiliki berbagai asumsi-asumsi yang keliru mengenai perkawinan sebagai jalan keluar dari permasalahan. Hukum di Indonesia yang mengatur perihal ini juga masih sangat rancu seperti UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan yang menetapkan usia perkawinan untuk perempuan adalah 16 tahun dan laki-laki adalah 19 tahun. Sementara, UU Perlindungan Anak tahun 2002 mendefinisikan anak sebagai seseorang yang berusia di bawah 18 tahun sehingga masih terdapat perbedaan pengertian dalam hukum-hukum di Indonesia. Hal ini juga berpotensi untuk merugikan

⁶⁷ <https://www.haibunda.com/parenting/20181120175500-62-28599/dampak-psikologis-dan-fisik-pernikahan-usia-dini-bagi-anak>, 11 Oktober 2021

⁶⁸ <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/27/203100965/simak-dampak-psikologis-dan-sosial-pernikahan-usia-dini?page=all>, 11 Oktober 2021

anak dalam permasalahan perkawinan. Data lain yang menunjukkan Indonesia darurat akan perkawinan anak adalah Data Badan Pusat Statistik tahun 2017 menunjukkan sebaran angka perkawinan anak berada di atas 25% di 23 provinsi dari 34 provinsi yang disurvei. Masih perlu diberikan pendidikan dan pemahaman mendalam kepada masyarakat Indonesia untuk menghentikan stigma-stigma yang salah akan perkawinan anak. Anak-anak yang dirugikan akan hal ini dapat mengalami KDRT karena belum adanya kematangan emosional, permasalahan mental seperti depresi, permasalahan-permasalahan finansial yang berjangka panjang dan dapat berimplikasi pada penelantaran. Selain itu, aspek pendidikan dan pengembangan anak juga dapat terhambat karena tidak mendapatkan kesempatan untuk mengembangkan potensi dan minat mereka. Mereka juga dapat mengalami permasalahan di kesehatan seksual dan reproduksi serta psikologis. Dengan demikian, pernikahan anak bukanlah solusi dari permasalahan ekonomi yang dihadapi keluarga, tetapi malah merugikan anak dengan berbagai dampak negatif.

Demikian tulisan yang mewakili pendapat dari para mahasiswa peserta kuliah Hukum dan Masyarakat kelas B Program Reguler Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Tidak akan diberi kesimpulan pada tulisan ini karena memang pada prosesnya mahasiswa menelusuri kasus dan peraturan bersama-sama kemudian memberikan pendapatnya. Akan tetapi, tentu sepercik pemikiran dari anak-anak muda ini amat berharga dalam proses pembangunan hukum yang berkeadilan dan mensejahterakan masyarakat.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundangan

- Indonesia, *Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Pernikahan*, UU No. 1 Tahun 1974.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan Anak*, UU No. 23 Tahun 2002, LN No. 109 Tahun 2002, TLN No. 4235.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan terhadap UU Perkawinan No 1 Tahun 1974, UU No 16 Tahun 2019*. LN No. 186 Tahun 2019, TLN No. 6401.

Putusan Pengadilan

- Putusan Pengadilan Agama Bantaeng Nomor 42/PDT.P/2018/PA.BATG
- Putusan PA BALIKPAPAN Nomor 347/Pdt.P/2021/PA.Bpp,

Buku, artikel jurnal ilmiah, artikel media daring

- <http://repository.radenintan.ac.id/2481/1/SKRIPSI.pdf>
- <https://dppkbpmd.bantulkab.go.id/risiko-nikah-muda-yang-perlu-dipertimbangkan>
- <https://lifestyle.kontan.co.id/news/begini-dampak-buruk-dari-pernikahan-dini-jangan-gampang-terpengaruh-1>

- Ainur Mila dan Iswari Haristuti, "Faktor Sosial Budaya yang Mempengaruhi Terjadinya Pernikahan pada Usia Anak di Kabupaten Sumenep," *Jurnal Promkes: The Indonesian Journal of Health Promotion and Health Education*, Vol. 8, No. 1, (2020), hlm. 13.
- Akhiruddin, *Dampak Pernikahan Muda*, (Jakarta: Mahkamah Vol.1, 2016)
- Ana Latifatul Muntamah, Dian Latifiani, Ridwan Arifin. *Pernikahan Dini di Indonesia: Faktor dan Peran Pemerintah (Perspektif Penegakan dan Perlindungan Hukum bagi Anak)*. Widya Yuridika Jurnal Hukum, Volume 2 / Nomor 1 / Juni 2019
- Arni, Noni. "Kuatnya Tradisi, Salah Satu Penyebab Pernikahan Dini." <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>. Diakses 11 Oktober 2021.
- Bulukumba, "Organisasi Pemerhati Anak Bulukumba Kampanye Tolak Pernikahan Dini," <https://www.kla.id/organisasi-pemerhati-anak-bulukumba-kampanye-tolak-pernikahan-dini/>, diakses 11 Oktober 2021.
- Chika Angelica Awaloei. "Analisis Putusan Pengadilan Agama Bantaeng tentang Pemberian Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Umur (Studi Putusan: Putusan Pengadilan Agama Bantaeng Nomor 42/PDT.P/2018/PA.BATG atas Pemberian Dispensasi Perkawinan Anak di Bawah Umur. *Jurnal Hukum Adigama* 2 (Desember 2019).
- Christine Franciska dan Oki Budhi, "Desa yang Menolak Pernikahan Dini dan Mengutamakan Pendidikan," https://www.bbc.com/indonesia/majalah/2016/09/160830_majalah_desa_ngadisari, diakses 11 Oktober 2021.
- ¹CNN Indonesia, "Kasus Pernikahan Dini di Indonesia," <https://www.youtube.com/watch?v=hT-Ustbdh14>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- ¹CNN Indonesia, "Persoalan di Balik tingginya Angka Perkawinan Anak Di Indonesia," <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20180425133623-282-293415/persoalan-di-balik-tingginya-angka-perkawinan-anak-indonesia>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- Diab, Ashadi L. "Teori Hukum Sebagai Sarana/Alat untuk Memperbaharui atau Merekayasa Masyarakat." *Pakuan Law Review Volume 3, Nomor 1* (Januari - Juni 2017). Hlm. 76 - 77.
- Hasanah, Sovia. "Hukumnya Menikah di Usia Dini." <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5b8f402eed78d/hukumnya-menikah-di-usia-dini/>. Diakses 11 Oktober 2021.
- "Pernikahan Dini Di Indonesia Meningkatkan Di Masa Pandemi." 2020. Unpad.Ac.Id. 2020.

- <https://www.unpad.ac.id/2020/07/pernikahan-dini-di-indonesia-meningkat-di-masa-pandemi/>. diakses pada 11 Oktober 2021
- <http://kagama.co/2020/01/24/adat-istiadat-dan-kepercayaan-sebabkan-budaya-pernikahan-dini-di-lombok-timur-bertahan/2/>
- <https://amp.kompas.com/regional/read/2020/10/22/09110281/hingga-oktober-tercatat-2700-kasus-ibu-usia-di-bawah-20-tahun-melahirkan-di>
- <https://journal.unpak.ac.id/index.php/palar/article/view/402>
- <https://kumparan.com/uddindaffa/nikah-muda-dari-stigma-negatif-hingga-restu-orang-tua-1uU6DnKIGWN>
- <https://media.neliti.com/media/publications/42455-ID-budaya-pernikahan-dini-terhadap-kesetaraan-gender-masyarakat-madura.pdf>
- <https://news.okezone.com/read/2016/02/04/340/1305079/lima-daerah-di-indonesia-yang-punya-tradisi-nikah-muda>
- <https://theconversation.com/5-alasan-mengapa-perkawinan-anak-harus-dilarang-107817>
- <https://theconversation.com/lima-strategi-perlawanan-perempuan-madura-terhadap-perkawinan-dini-96468>
- <https://www.alodokter.com/risiko-nikah-muda-yang-perlu-dipertimbangkan>
- <https://jurnal.iainponorogo.ac.id/index.php/kodifikasi/article/download/1140/pdf>
- <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/25914/t/19+Tahun+Jadi+Batas+Usia+Minimal+Lakukan+Pernikahan>, diakses 11 Oktober 2021.
- <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>
- <https://www.haibunda.com/parenting/20181120175500-62-28599/dampak-psikologis-dan-fisik-pernikahan-usia-dini-bagi-anak>, 11 Oktober 2021
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b92592652c28/fakta-nikah-dini-di-bantaeng--meski-diizinkan-orang-tua--sebenarnya-bisa-saja-dicegah?page=2>
- <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2685/pelanggaran-hak-anak-perkawinan-anak-bukan-pilihan>
- <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3001/cegah-perkawinan-anak-lakukan-rekayasa-budaya-segera>
- <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3055/dampak-negatif-perkawinan-anak> diakses, 11 Oktober 2021
- <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/27/203100965/simak-dampak-psikologis-dan-sosial-pernikahan-usia-dini?page=all>, 11 Oktober 2021
- <https://www.kpai.go.id/publikasi/pernikahan-dini-picu-kekerasan-dalam-rumah-tangga>, diakses 11 Oktober 2021.
- <https://www.popmama.com/life/relationship/syafira-akhtari/viralaisha-weddings-ketahui-5-dampak-buruk-pernikahan-dini/1>

- JPNN, "Tolak Perkawinan Anak di Indonesia, Orang Tua Harus Ikut Andil," <https://www.jpnn.com/news/tolak-perkawinan-anak-di-indonesia-orang-tua-harus-ikut-andil>, diakses 11 Oktober 2021.
- Kabul Astuti, "Faktor Budaya Jadi Penyebab Pernikahan Dini di Pelosok," <<https://republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/24/otl6v2425-faktor-budaya-jadi-penyebab-pernikahan-dini-di-pelosok>>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), "Strategi Nasional Pencegahan Perkawinan Anak," (2020), hlm. 24, <https://www.unicef.org/indonesia/media/2856/file/National-Strategy-Child-Marriage-2020.pdf>.
- Kementerian Perlindungan Perempuan dan Pemberdayaan Anak, "Cegah Perkawinan Anak Lakukan Rekayasa Budaya Segera," <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3001/cegah-perkawinan-anak-lakukan-rekayasa-budaya-segera>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- May Minarni, dkk, "Gambaran Dampak Biologis dan Psikologis Remaja yang Menikah Dini di Desa Munding Kecamatan Bergas Kabupaten Semarang," *Jurnal Keperawatan Anak*, Vol. 2 No. 2, (November, 2014), h. 95-101
- Millah, Saiful, ed. n.d. *PERNIKAHAN WANITA YANG HAMIL DI LUAR NIKAH DAN AKIBAT HUKUMNYA*. Vol. 02. myskat.
- Munawara, Ellen Melanzi Yasak dan Sulih Indra Dewi. "Budaya Pernikahan Dini Terhadap Kesetaraan Gender Masyarakat Madura." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol. 4 (2015). Hlm. 426-429.
- Noni Arni, "Kuatnya Tradisi, Salah Satu Penyebab Pernikahan Dini," <https://www.dw.com/id/kuatnya-tradisi-salah-satu-penyebab-pernikahan-dini/a-4897834>, diakses 11 Oktober 2021.
- Oktober 2021.
- Penelitian Najirah Universitas Sunan Gunung Djati http://digilib.uinsgd.ac.id/21089/4/4_bab1.pdf, diakses pada 11 Oktober 2021
- Riana, Friski. 2021. "Aisha Weddings: Kemenag Sebut Menikah Di Usia 12 Tahun Melanggar UU." TEMPO.CO. <https://nasional.tempo.co/read/1431880/aisha-weddings-kemenag-sebut-menikah-di-usia-12-tahun-melanggar-uu/full&view=ok>. Diakses pada 11 Oktober 2021
- Rifa Yusya Adilah, "Bergerak Bersama Mencegah Pernikahan Anak," <https://www.merdeka.com/peristiwa/bergerak-bersama-mencegah-pernikahan-anak.html>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- Sherlin Darondos, "Perkawinan Anak di Bawah Umur dan Akibat Hukumnya", *Jurnal Unsrat* Vol. 2 No. 4

- Triantini Saraswati Hamoes, “Tradisi Pernikahan Dini dalam Sosial Budaya Psikologi,” *Buletin K-Pin* 6 (2020), hlm. 1, <https://buletin.k-pin.org/index.php/arsip-artikel/733-tradisi-pernikahan-dini-dalam-sosial-budaya-psikologi>.
- Unicef. 2005, *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice*, New York UNICEF, “Menolak Perkawinan Anak Di Indonesia,” <https://www.unicef.org/indonesia/id/stories/menolak-perkawinan-anak-di-indonesia>, diakses pada 11 Oktober 2021.
- Wibisana, Wahyu, ed. 2017. *PERKAWINAN WANITA HAMIL DILUAR NIKAH SERTA AKIBAT HUKUMNYA PERSPEKTIF FIKIH DAN HUKUM POSITIF*. Vol. 15. Jurnal Pendidikan Agama Islam -Ta’lim.

VIKTIMISASI MASYARAKAT HUKUM ADAT SEBAGAI KORBAN KONFLIK AGRARIA : STUDI KASUS PT LONSUM VS MASYARAKAT ADAT BULUKUMBA

Heru Susetyo

Staf Pengajar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: hsusetyo@ui.ac.id

A. Latar Belakang

Ratusan ribu orang dari masyarakat adat menjadi korban dari total 326 konflik sumber daya alam dan agraria di seluruh Indonesia sepanjang 2018, menjadikan mereka salah satu pihak paling rentan dalam masalah tersebut. Perkumpulan Huma Indonesia mencatat ratusan konflik tersebut melibatkan areal seluas 2.101.858 hektare dengan korban total mencapai 186.631 jiwa. Dari total korban itu, 176.637 di antaranya berasal dari masyarakat adat.¹

Puluhan juta warga masyarakat hukum adat (MHA) di Indonesia menghadapi masalah ketidakpastian hak atas wilayah adatnya, terutama mereka yang tinggal di wilayah-wilayah yang ditunjuk dan/atau ditetapkan pemerintah sebagai kawasan hutan. Sebagian proses penunjukan dan/atau penetapan telah dimulai dalam masa pemerintahan Kolonial Hindia Belanda, namun sebagian besar dalam masa pemerintahan Suharto dan berlanjut sampai saat ini. Ketidakpastian hak atas wilayah adat tersebut berwujud pada pengabaian keberadaan dan hak-hak MHA, sampai penggusuran/ pemindahan paksa MHA dari wilayahnya. Ditambah, dalam proses memperjuangkan hak-haknya, ribuan warga MHA kehilangan hak hidupnya, mengalami penganiayaan, kehilangan mata pencaharian dan kaum perempuannya terpaksa bekerja di luar wilayah adatnya.²

Perjuangan Masyarakat Hukum Adat (MHA) untuk berdaulat atas tanahair dan ruang hidupnya adalah perjuangan dari sebagian rakyat Indonesia untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan sebagai warga negara Republik Indonesia. Kini, tak kurang sekitar 70 juta, atau sekitar 20 % (dari total penduduk Indonesia) MHA hidup di seluruh nusantara. Lebih dari separohnya hidup dan bergantung dari sumberdaya di kawasan hutan.

Hasil dari kajian dalam Inkuiri Nasional Komnas HAM tentang “Hak MHA Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan (2014-2015) di 40 kasus seluruh Indonesia menguatkan bukti-bukti kongkrit konflik agraria, pengabaian hak dan pelanggaran HAM atas MHA tersebut masih terus terjadi secara sistematis dan kronis. Akar utama masalahnya adalah ketiadaan kepastian hukum dan pengakuan yang utuh atas Hak MHA dan wilayahnya di kawasan hutan oleh

¹ Baca artikel CNN Indonesia "Ribuan Orang Masyarakat Adat Jadi Korban Konflik Agraria" selengkapnya di sini: <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190117042203-12-361437/ribuan-orang-masyarakat-adat-jadi-korban-konflik-agraria>.

² <https://www.komnasham.go.id/files/20160528-konflik-agraria-masyarakat-adat-SE705F0M.pdf>

Negara. Akibatnya, beragam konsesi dan ijin dari multi sektor pengurus Sumberdaya Agraria, khususnya Kehutanan, Perkebunan, Pertambangan dengan legitimasi aparat keamanan (Polri dan TNI) hadir “atas ijin negara” mengeksklusi MHA dari tanah airnya sendiri di kawasan hutan. Dalam konteks semacam inilah konflik agraria struktural MHA di kawasan hutan terjadi secara massif, kronis dan meluas seluruh nusantara hingga kini.

B. Masyarakat Hukum Adat dan Konflik Agraria

Masyarakat Hukum Adat (MHA) merupakan salah satu subjek hukum negara yang diakui dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan. Pasal 18B(2) Bab VI tentang Pemerintahan Daerah UUD 1945 menyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.³

Salah satu definisi tentang MHA dalam UU tertuang dalam Pasal 1 butir 31 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan: kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayahpatah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidupnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.⁴

Sedangkan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 31/PUU-V/2007 merumuskan MHA sebagai: Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang bersangkutan secara de facto masih ada dan/atau hidup (actual existence), apabila setidaknya mengandung unsur-unsur: a) ada masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (in-group feeling); b) ada pranata pemerintahan adat; c) ada harta kekayaan dan/atau benda-benda adat; d) ada perangkat norma hukum adat; dan e) khusus bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur wilayah hukum adat tertentu.⁵

Selain itu, masyarakat adat yang didefinisikan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN), yakni “masyarakat adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di Negara Indonesia karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata

³ Lihat : https://www.bphn.go.id/data/documents/mekanisme_pengakuan_masy_-_hkm_adat.pdf

⁴ *Ibid.*

⁵ Irfan Nur Rahman, Anna Triningsih, Alia Harumdani W, Nallom Kurniawan, *Laporan Penelitian pada Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal Mahkamah Dasar Pertimbangan Yuridis Kedudukan Hukum (Legal Standing) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Proses Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, tahun 2011.

ekonomi, politik, sosial dan hukum yang berbeda, baik sebagian maupun seluruhnya dari masyarakat pada umumnya.”⁶

Masyarakat Hukum Adat memiliki ciri khusus dalam tata kelola SDA mereka, baik tata kelola atas tanah, hutan, pesisir dan laut maupun keragaman tata produksi dan konsumsi mereka. Pengetahuan dan kearifan lokal tentang tata kelola hutan dan SDA di sekitarnya diwariskan secara turun-temurun, baik dalam tradisi dan praktik budaya maupun dalam bentuk tulis, terus mengalami adaptasi, inovasi, dan dinamika selaras dengan perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya serta lingkungannya. Namun demikian, prinsip-prinsip nilai dan norma adat yang dimiliki sebagian besar masih memiliki fungsi-fungsi yang selaras dengan prinsip keberlanjutan SDA dan ekosistem.⁷

Secara garis besar, proses perkembangan kebijakan politik agraria dan kehutanan yang terkait dengan hak-hak MHA dapat dibagi dalam 5 periode, yaitu (1) Era Kolonial Belanda 1870—1942, (2) Era Pendudukan Jepang 1942—1945, (3) Era Awal Kemerdekaan 1945—1965, (4) Era Orde Baru 1965—1998, (5) Era Reformasi 1999—2014. Masing-masing periode menyumbangkan tonggak penting kebijakan klaim negara atas tanah-tanah milik, termasuk wilayah MHA, yang masih berlanjut sampai tahun 2015.⁸

Proses pengambilalihan hak-hak MHA atas wilayah-wilayah adat mereka menjadi kawasan hutan Indonesia dapat ditelaah dari cara pemerintah melakukan klaim dan kontrol atas wilayah-wilayah yang disebut “kawasan hutan negara” terjadi dalam tiga tahap. Pertama, negara mengklaim semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya sebagai tanah yang dikuasai oleh negara. Kedua, penetapan batas-batas tanah yang dinyatakan sebagai tanah dan/ atau hutan negara untuk menekankan kontrol wilayah oleh pemerintah terhadap SDA tanpa memperhatikan apalagi menyelesaikan klaim pemegang hak atas tanah tersebut, termasuk MHA. Dan ketiga, setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, pemerintah menerbitkan izin-izin pemanfaatan dan melarang siapa pun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumber daya alam di dalamnya, kecuali jika pemerintah mengizinkan.⁹

C. Studi Kasus : PT Lonsum vs Masyarakat Adat Bulukumba

Tanah ulayat Masyarakat Adat Kajang Ammatoa Bulukumba terancam dirampas oleh PT. London Sumatra (Lonsum) yang berada di Kabupaten Bulukumba. Pada 2 Maret 2018, PT. Lonsum memobilisasi seluruh pekerja yang berada di bawah naungannya yang tergabung dalam

⁶ Lihat [https://www.komnasham.go.id/files/20160528-konflik-agraria-masyarakat-adat-\\$E705F0M.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20160528-konflik-agraria-masyarakat-adat-$E705F0M.pdf)

⁷Lihat : <https://perempuan.aman.or.id/wp-content/uploads/2020/04/Tanya-Jawab-FAQ-Soal-Masyarakat-Adat.pdf>

⁸ Lihat Inkuiri Nasional Komnas HAM dalam : https://jdihn.go.id/files/1166/buku%201%20--%20hak%20masyarakat%20hukum%20adat%20atas%20wilayahnya%20di%20kawasan%20hutan_1.pdf

⁹ *Ibid.*

PUK-SPSI Palangisang State dengan melibatkan aparat kepolisian dan TNI untuk melakukan penggusuran paksa rumah-rumah dan tenda-tenda yang didirikan Warga dan Mastarakat adat Ammatoa dalam aksi pendudukan yang telah dilakukan sejak September 2019, untuk merebut tanah ulayat Masyarakat Adat Ammatoa Kajang, yang diduduki oleh HGU PT. Lonsum, yang berada di Dusun Tamapalalo, Desa Tamotto, Kecamatan Ujungloe, Kab. Bulukumba, Sulawesi Selatan.¹⁰

PT. Lonsum diduga melakukan perampasan tanah ulayat Masyarakat Adat Ammatoa Kajang yang disertai dengan tindakan kekerasan. Tidak hanya itu, warga dan Masyarakat Adat Ammatoa Kajang yang berusaha mempertahankan tanahnya, tak terhindarkan dari kriminalisasi. Tercatat sejak November 2018, Polres Bulukumba melakukan kriminalisasi terhadap 15 masyarakat adat Ammatoa Kajang yang ditetapkan sebagai tersangka penyerobotan lahan HGU (Hak Guna Usaha) PT. Lonsum. Berdasarkan Perda Bulukumba Nomor 9 tahun 2015 tentang pengukuhan, penguatan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat Ammatoa Kajang, PT. Lonsum menyerobot tanah ulayat Ammatoa Kajang atau yang disebut Rembang Luara seluas 2.555,30 ha. Ada juga masyarakat adat yang memiliki Sertipikat Hak Milik juga diserobot oleh HGU PT. Lonsum. Dengan dasar tersebut, masyarakat Adat Ammatoa Kajang berjuang untuk mempertahankan tanahnya.¹¹

Selain itu, terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan PT. Lonsum dalam usaha perkebunannya. PT. Lonsum melakukan budidaya dan pengolahan hasil tanaman karet pada empat (4) HGU, yang masing-masing berada di Kec. Kajang, Kec. Bulukumpa, Kec. Ujungloe dan kecamatan herlang, hanya satu kecamatan yang memiliki Izin Usaha Perkebunan (IUP), yakni di kecamatan Kajang. Sedangkan di tiga kecamatan lainnya tidak memiliki IUP. Selain tidak memiliki IUP, PT. Lonsum juga hanya memiliki izin lingkungan di pabrik Ujungloe, sedangkan kegiatan budidaya di tiga kecamatan lainnya tidak memiliki izin lingkungan dan beberapa izin prinsip lainnya. Aktifitas Lonsum pada area perbukitan telah merusak lingkungan hidup, yang menyebabkan gangguan pada 30 titik air yang merupakan sumber air kegiatan Pamsimas¹². London Sumatera (Lonsum), perusahaan yang didirikan 1906 dengan kepemilikan saham oleh grup Harrison and Crosfield dari Inggris. Pada 1919, sebagai perusahaan penanaman modal asing bidang perkebunan memasuki Bulukumba dengan nama NV Celebes Landbouw Maatschappij. Perusahaan ini didukung keputusan Gubernur Jenderal Hindia Belanda No.43 dan 44 tertanggal 10 Juli 1919 dan 18 Mei 1921 dengan status hak *erfacht*. Pada 1960, lahir UU Pokok Agraria. Perusahaan ini mengajukan

¹⁰ Lihat : <https://lbhmakassar.org/press-release/usir-pt-lonsum-kembalikan-tanah-ulayat-masyarakat-adat-ammatoa-kajang-bulukumba/>

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

permohonan kepada pemerintah Indonesia untuk mendapatkan hak guna usaha (HGU) pada 17 April 1961.¹³

Tak lama, perusahaan berganti nama menjadi PT Perkebunan Sulawesi (Pepsu). Pada 1963 hingga 1968, ketika terjadi pergolakan Darul Islam/ Tentara Islam Indonesia (DI/TII), perusahaan ini diambil alih pemerintah RI mengganti nama menjadi PN Dwikora III—bersamaan dengan konfrontasi Malaysia. Ini bagian nasionalisasi perusahaan asing. Ketika perusahaan menjadi Dwikora III, Bulukumba seperti wilayah lain di Sulsel, dilanda kekacauan dampak gerakan DI/TII. Ratusan orang bermukim di hutan, hanya beberapa berani tinggal di kampung. Keuntungan pergolakan itu, akhirnya membuat perusahaan yang dipimpin para petinggi militer hingga para staf, membuka lahan secara serampangan. Hampir tak ada lagi aturan membatasi.¹⁴

Dari laporan KontraS pada November 1994, perusahaan ini dibeli oleh perusahaan Indonesia bernama PT Pan London Sumatra Plantation (PLSP) senilai US\$273 juta. PLSP dimiliki Anry Pribadi dari group Napan dan Ibrahim Risyad dari grup Risjadson. Tak lama, 25% saham Lonsum dialihkan kepada Happy Cheer Limited (HCL), 75% tetap dipegang PLSP. Di Indonesia, Lonsum memiliki 11 perkebunan (sawit dan karet) di Sumatera Utara, 13 perkebunan (sawit dan karet) di Sumatera Selatan, satu perkebunan karet di Sulawesi Selatan, satu perkebunan sawit di Kalimantan Timur dan dua perkebunan (coklat, kopi dan teh) di Jawa. Akhir 1997, Lonsum mengelola perkebunan seluas 45.477 hektar di Sumut, Jawa dan Sulawesi. Ekspansi Lonsum berawal pada 1994. Mereka berencana memperluas perkebunan 113.750 hektar di Sulawesi dan Kalimantan. Lonsum juga sedang mengembangkan perkebunan 36.371 hektar di Sumsel dan Sulawesi. Luas total perkebunan pada 2000 sekitar 205.000 hektar. Pada Desember 2000, Lonsum menanam sawit 38.163 hektar, karet 15.879 hektar, dengan 17 pabrik dan sejumlah kawasan masih mungkin pengembangan.¹⁵

D. Penyelesaian terhadap Viktimisasi Masyarakat Adat

Dalam konflik yang terjadi antara PT Lonsum dengan masyarakat hukum adat Bulukumba, seperti tersebut di atas, sangat Nampak bahwa telah terjadi viktimisasi, alias perbuatan hukum yang menimbulkan korban, bagi masyarakat adat Bulukumba. Posisi tawar masyarakat adat amat lemah. Walaupun keberadaan dan eksistensi mereka serta penguasaan mereka atas tanah adat jauh lebih lama dari perusahaan, bahkan sudah berlangsung jauh sebelum Negara RI ada.

Langkah dari perusahaan yang melibatkan kekuasaan Negara melalui aparat penegak hukum, dilakukan melalui aneksasi terhadap tanah ada dengan

¹³ <https://www.mongabay.co.id/2016/12/23/konflik-lonsum-di-bulukumba-tak-kunjung-usai/>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

berbekal dokumen-dokumen hukum yang tidak sepenuhnya valid. Di sisi lain, masyarakat yang menguasai tanah adat secara komunal, tentunya tidak memiliki sertifikat kepemilikan karena sifat penguasaan tanah adat adalah bersifat komunal, turun temurun religious dan magis. Maka apabila keadilan dan kepastian hukum ditentukan semata-mata dari secarik kertas saja tanpa melihat aspek yang lebih substansial, bisa dipastikan masyarakat hukum adat, termasuk di Bulukumba, akan slalu menjadi pihak yang dikalahkan.

Maharani Nurdin menyebutkan bahwa konflik pertanahan merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber konflik dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (*cultural*), perbedaan tafsir mengenai informasi, data, atau gambaran objektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah.¹⁶

Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab konflik dan pemetaan aspek-aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya yang terlibat di dalamnya. Akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian konflik acapkali merupakan formula yang bersifat sementara. Identifikasi dan penelitian mendalam terhadap akar-akar konflik dan pemetaan yang akurat terkait aspek-aspek sosial, ekonomi, politik dan budaya amat diperlukan guna membantu penyelesaian sengketa pertanahan secara permanen.

Sedangkan menurut Christopher More, akar permasalahan sengketa pertanahan dalam garis besarnya dapat ditimbulkan oleh hal-hal sebagai berikut:¹⁷

1. konflik kepentingan yaitu adanya persaingan kepentingan yang terkait dengan kepentingan substantif, kepentingan prosedural, maupun kepentingan psikologis;
2. konflik struktural, yang disebabkan pola perilaku destruktif, kontrol pemilikan sumber daya tidak seimbang;
3. konflik nilai, karena perbedaan kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi gagasan atau perilaku, perbedaan gaya hidup, ideologi, agama atau kepercayaan;
4. konflik hubungan, karena emosi yang berlebihan, persepsi yang keliru, komunikasi yang buruk atau salah, pengulangan perilaku yang negatif;

¹⁶ Maharani Nurdin, *Akar Konflik Pertanahan di Indonesia*, Jurnal Hukum POSITUM Vol. 3, No. 2, Desember 2018, Hal 126-141

¹⁷ Adonia Ivonia Laturette, *Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat pada Kawasan Hutan*, Jurnal Sasi Vol. 27 No. 1 tahun 2021, <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/sasi/article/view/504/297>.

5. konflik data, karena informasi yang tidak lengkap, informasi yang keliru, pendapat yang berbeda tentang hal-hal yang relevan, interpretasi data yang berbeda dan perbedaan prosedur penilaian.

Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia disebabkan oleh:¹⁸

1. kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu;
2. ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah;
3. sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif;
4. meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah;
5. peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertikal, demikian juga substansi yang diatur;
6. masih banyaknya terdapat tanah terlantar;
7. kurang cermat notaris dan PPAT dalam menjalankan tugasnya;
8. belum terdapat pelaksanaan persepsi atau interpretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan; dan
9. para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan konsisten.

Mengacu pada beberapa konflik pertanahan teraktual yang terjadi belakangan ini, bahwa penyebab umum timbulnya konflik pertanahan dapat dikelompokkan dalam dua faktor, yaitu faktor hukum dan faktor nonhukum. Faktor Hukum meliputi: tumpang tindih peraturan, regulasi kurang memadai, tumpang tindih peradilan, penyelesaian dan birokrasi yang berbelit-belit. Sementara faktor nonhukum meliputi: tumpang tindih penggunaan tanah, nilai ekonomis tanah tinggi, kesadaran masyarakat meningkat, tanah tetap penduduk bertambah dan kemiskinan.

Akar konflik pertanahan secara khusus meliputi :¹⁹

1. masalah sengketa atas keputusan pengadilan antara lain terdiri atas :
 - a. tidak diterimanya keputusan pengadilan oleh pihak yang bersengketa;
 - b. keputusan pengadilan yang tidak dapat dieksekusi karena status penguasaan dan pemilikannya sudah berubah;
 - c. keputusan pengadilan menimbulkan akibat hukum yang berbeda terhadap status objek perkara yang sama; dan
 - d. adanya permohonan tertentu berdasarkan keputusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.
2. masalah permohonan hak atas tanah yang berkaitan dengan klaim kawasan hutan, terutama yang secara fisik sudah tidak berfungsi sebagai hutan lagi;
3. masalah sengketa batas dan pendaftaran tanah serta tumpang tindih sertipikat di atas tanah yang sama;

¹⁸ Maharani Nurdin, *Ibid.*

¹⁹ Maharani Nurdin, *Ibid.*

4. masalah *reclaiming* dan pendudukan kembali tanah yang telah dibebaskan oleh pengembang perumahan karena ganti rugi yang dimanipulasi;
5. masalah pertanahan atas klaim tanah ulayat atau adat.
6. masalah-masalah yang berkaitan dengan tanah perkebunan, antara lain:
 - a. proses ganti rugi yang belum tuntas disertai tindakan intimidasi;
 - b. pengambilalihan tanah garapan rakyat yang telah dikelola lebih dari 20 tahun untuk lahan perkebunan; dan
 - c. perkebunan berada di atas tanah ulayat atau marga atau tanah warisan.

Di kalangan sosiologi hukum lebih cenderung menggunakan istilah konflik, sedangkan ahli antropologi hukum lebih cenderung menggunakan istilah sengketa. Konflik dan sengketa tidak hanya terjadi dalam bidang politik dan ekonomi, tetapi juga terjadi di dalam dimensi hukum dan sosial. Penggunaan istilah konflik lebih cenderung digunakan untuk penyelesaian terhadap kasus politik, ekonomi, sosial dan budaya dan lain-lain. Sedangkan penggunaan istilah sengketa lebih terfokus pada dimensi hukum.²⁰

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa, di antaranya persediaan tanah terbatas, sedangkan kebutuhan pendudukan akan tanah terus meningkat; ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, pembangunan dan pemanfaatan tanah; tanah terlantar dan resesi ekonomi, pluralisme hukum tanah di masa kolonial, persepsi dan kesadaran “hukum” masyarakat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah; Inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam penyelesaian masalah; reformasi; kelalaian petugas dalam proses pemberian dan pendaftaran hak atas tanah; sistem peradilan; lemahnya sistem administrasi pertanahan; tidak terurusnya tanah-tanah aset instansi pemerintah.²¹

Dalam menghadapi konflik agraria, pemerintah cenderung mengedepankan hukum formal tertulis. Sebagian dibuat dengan menganggangi prinsip-prinsip hukum agraria yang diatur dalam UUPA. Berbekal peraturan semacam itulah aparat menggunakan kaca mata kuda melihat konflik agraria. Seolah-olah hanya satu hukum yang berlaku di bidang agraria, yaitu hukum positif nasional. Seolah-olah masyarakat tidak punya hukum dan mekanisme sendiri yang bisa menyelesaikan konflik, bahkan mencegah jika ada potensi konflik. Keragaman budaya, etnisitas, dan indikasi sosio-antropologis lainnya terabaikan.²²

Secara sosiologis, realitas masyarakat Indonesia adalah realitas masyarakat yang beragam dalam berbagai hal, termasuk hukumnya. Mereka

20 Syahrizal Abbas, *Mediasi: Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, dalam Layyin Mahfiana, *Sengketa Kepemilikan Hak atas Tanah di Kabupaten Ponorogo*, Jurnal Kodifikasia, Volume 7 No. 1 Tahun 2013

21 Layyin Mahfiana, *Ibid.*

22 Umar Sholahuddin, *Pendekatan Sosiologi Hukum dalam Memahami Konflik Agraria*, Dimensi, Vol. 10, No. 2, November 2017.

mempunyai kelaziman-kelaziman dan tradisi turun temurun, mempunyai hukum tradisional yang digunakan mengatur antara lain pembagian tanah dan konflik, bahkan punya lembaga-lembaga yang bertugas menyelesaikan berbagai persoalan atau lebih dikenal dengan hukum masyarakat. Pada saat yang sama, negara berusaha ‘memaksakan’ hukum nasional untuk diberlakukan ke seluruh masyarakat tanpa perbedaan perlakuan. Adakalanya hukum nasional yang ingin dipaksakan itu tak sesuai dengan kelaziman masyarakat. Maka, ketika hal itu terjadi, hukum negara yang tak sesuai dengan ‘hukum’ rakyat itu cenderung tak akan dipilih. Bukan mustahil masyarakat akan melawan.²³

Di dalam persoalan agraria misalnya, hukum positif negara termasuk konstitusi, berusaha mengakui eksistensi hukum adat. Tetapi dalam praktik konflik agraria, konflik pertambangan, dan konflik kehutanan menunjukkan masyarakat adat tetap dalam posisi marjinal. Benturan-benturan yang terjadi di lapangan dalam pengalokasian tanah dan kekayaan alam akan selalu melahirkan konflik sosial dengan korban terbesar adalah masyarakat hukum adat. Berbeda dengan hukum masyarakat yang bersifat *bottom-up* dan mampu menjamin terwujudnya keadilan, hukum negara – yakni hukum positif yang dilahirkan oleh aparat negara – tidak otomatis merupakan hukum yang sesuai dengan cita-cita keadilan masyarakat, bahkan sering kali merupakan produk yang dirasa asing oleh masyarakat. Hukum negara sering berperan sekedar sebagai alat legitimasi bagi elit yang berkuasa, dan lebih jauh lagi dipersiapkan untuk melanggengkan kekuasaan, yang dilakukan baik dengan cara-cara yang sifatnya represif maupun hegemonik. Berbagai studi tentang konflik agraria di Indonesia telah dilakukan dan menunjukkan bahwa konflik agraria tak lepas dari relasi kuasa antar-tiga aktor penting yang saling terkait, yaitu negara, pihak pemilik modal (korporasi), dan masyarakat lokal. Konflik tersebut tak lepas dari konflik hukum, yakni perebutan dan penguasaan lahan antara pihak negara dan masyarakat dengan menggunakan instrumen hukum. Relasi kuasa tersebut membentuk tiga pola, yakni relasi negara dengan korporasi dengan pola simbiosis mutualisme, relasi negara dengan masyarakat dengan pola konfliktual, dan korporasi dengan masyarakat dengan pola konfliktual.²⁴

Secara faktual, sampai saat ini belum ada solusi normatif yang berperspektif sosio-kultural untuk menyelesaikan persoalan panjang dan sangat melelahkan terkait dengan konflik agraria, serta belum adanya kesadaran yang kuat dari negara (pemerintah) terhadap konsep pembangunan yang lebih berkeadilan dan berperspektif hak asasi manusia. Terlebih khususnya lagi, pembuatan, pengaturan hukum, dan penyelesaian hukum atas konflik agraria yang lebih berkeadilan bagi kelompok masyarakat lokal. Penyelesaian konflik agraria melalui instrumen hukum negara yang legalistik-

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

positivistik kerap kali menimbulkan ketidakadilan hukum bagi kelompok masyarakat lokal.²⁵

Soetandyo Wignyosoebroto mengatakan bahwa hukum yang berkeadilan adalah hukum nasional yang dalam terapannya dari kasus ke kasus mampu menyapa kaidah-kaidah moral yang berlaku di masyarakat lokal yang masih diyakini kebenarannya oleh masyarakat setempat. Meskipun rezim pemerintahan datang silih berganti, tetapi tidak ada yang pernah berhasil menyelesaikan konflik agraria yang begitu kompleks sampai hari ini. Paradigma positivisme hukum tidak cukup memadai untuk menjelaskan dan menyelesaikan konflik agraria di Indonesia.²⁶

Dalam kehidupan bermasyarakat, konflik merupakan fakta atau gejala sosial yang setiap saat dapat muncul sebagai akibat adanya interaksi antarmanusia. Menurut I Nyoman Nurjaya, fenomena konflik muncul karena adanya konflik nilai (*conflict of value*), konflik norma (*conflict of norm*), dan/atau konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari komunitas, etnik, agama, maupun golongan dalam masyarakat. Konflik juga terjadi karena persoalan diskriminasi pengaturan dan perlakuan pemerintah pusat terhadap masyarakat di daerah dengan mengabaikan, mengusir dan bahkan mematisurikan nilai-nilai, norma hukum adat, tradisi masyarakat melalui dominasi dan penegakan hukum negara.²⁷

Konflik yang muncul di masyarakat harus segera diselesaikan agar tidak menimbulkan keresahan dan bahkan menimbulkan eskalasi meningkat menjadi sengketa di masyarakat. Di satu sisi, umumnya konflik berdampak negatif dan merugikan masyarakat karena konflik mengganggu keharmonisan tata kehidupan masyarakat. Di lain sisi, konflik dapat berdampak positif jika konflik dapat diselesaikan dengan baik sehingga menimbulkan tata kehidupan masyarakat baru yang lebih baik dan berbeda dengan tata kehidupan sebelumnya.

Dalam kerangka hukum Indonesia, model penyelesaian konflik dibedakan menjadi dua yaitu melalui jalur litigasi (melalui pengadilan negara) atau melalui jalur nonlitigasi (tanpa melalui pengadilan negara). Kedua model penyelesaian konflik tersebut mengandung kelebihan dan kekurangan. Kelebihan model penyelesaian konflik melalui jalur litigasi yaitu bahwa putusan pengadilan dapat dilaksanakan dengan secara paksa oleh aparat penegak hukum sehingga ada jaminan kepastian hukum bagi yang menang. Adapun kekurangan model penyelesaian konflik melalui jalur litigasi yaitu: bahwa isi putusan pengadilan adalah menang atau kalah (*win or lose*). Putusan pengadilan yang berisi menang atau kalah tersebut menyebabkan rasa kecewa dan dendam bagi pihak yang kalah sehingga potensial mengganggu

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sulastriyono, *Penyelesaian Konflik Penyelesaian Sengketa Sumber Daya Alam Berbasis Pranata Adat*, Jurnal Media Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, tahun 2014.

keharmonisan tata kehidupan masyarakat. Model penyelesaian konflik yang lain adalah melalui jalur nonlitigasi (tanpa melalui pengadilan negara) dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi yaitu bahwa putusan dicapai berdasarkan konsensus dari para pihak yang berkonflik sehingga tercapai keadilan bagi para pihak yang berkonflik. Isi putusan penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi bukan menang atau kalah, tetapi sama-sama menang (*win-win solution*).²⁸

Putusan *win-win solution* bertujuan untuk mewujudkan keadilan yang dapat diterima oleh para pihak yang berkonflik. Kelemahan model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi adalah tergantung itikad baik dari para pihak yang berkonflik untuk melaksanakan putusan. Pelaksanaan putusan tidak dapat dipaksakan jika tidak ada itikad baik dari para pihak yang berkonflik karena tidak ada pihak yang memaksakan, kecuali para pihak yang berkonflik sendiri. Model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi dengan menggunakan pranata adat telah dilaksanakan oleh masyarakat secara turun temurun dalam kehidupan masyarakat hukum adat di Indonesia. Model penyelesaian konflik berbasis pranata adat sesuai dengan budaya Indonesia yang mengutamakan keadilan bukan kepastian hukum. Dalam kehidupan sehari-hari muncul kata-kata bijak dalam menyelesaikan konflik yaitu “selesaikan saja secara adat”. Hal ini berarti bahwa pranata adat dapat digunakan sebagai basis dalam menyelesaikan konflik, termasuk konflik pengelolaan sumber daya alam.²⁹

Dominikus Rato menganjurkan bahwa diperlukan model alternatif penyelesaian sengketa yang berakar pada budaya masyarakat lokal. Selain itu, bahwa model alternatif penyelesaian sengketa tanah adat pada masyarakat lokal selalu bergerak menuju ritme kosmologi mereka sebagai upaya mencapai harmoni. Pola baru yang diharapkan adalah pola penyelesaian sengketa yang lebih akomodatif, responsif, dapat dipercaya masyarakat, adil dan benar. Kemudian, para pembuat hukum, pelaksana hukum, dan penegak hukum perlu memahami kosmologi masyarakat lokal jika mereka menghendaki model penyelesaian sengketa tanah adat menjadi hukum yang hidup, ditaati secara sadar, dan dipertahankan secara nyata dalam masyarakat. Perlu ada kerja sama secara fungsional antara lembaga peradilan negara dengan lembaga alternatif penyelesaian sengketa non litigasi yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.³⁰

Fenomena hukum yang cenderung muncul di balik terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan di tengah-tengah masyarakat merupakan sebuah akibat dari adanya suatu keadaan/situasi dan kondisi menyangkut hak dan kewajiban serta larangan yang terjadi tidak sebagaimana

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Dominikus Rato, *Penyelesaian Sengketa Tanah Adat dalam Perspektif Kearifan Lokal pada Masyarakat Ngadhu-Baga, Kabupaten Ngada – NTT*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum Jilid 42 No. 3 tahun 2013.

mestinya berlaku terhadap suatu hak atas tanah yang dipegang/dipunyai oleh suatu subjek hukum (subjek hak). Artinya, ada suatu perbuatan yang kemudian dianggap melanggar hukum dan/atau suatu kejahatan terhadap bermacam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur oleh UUPA dan mengakibatkan munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Konflik agraria yang melibatkan masyarakat adat masih sering terjadi dikarenakan lemahnya *political will* pemerintah untuk mengakui keberadaan masyarakat adat. Diperlukan strong *political will* dari pemerintah khususnya daerah untuk segera mengeluarkan regulasi yang mengakui keberadaan masyarakat adat. Dengan begitu masyarakat adat dapat mengajukan permohonan penetapan hutan adat pada Pemerintah Pusat. Penetapan atau pengakuan hutan adat tersebut oleh pemerintah dapat mencegah terjadinya sengketa pertanahan di kemudian hari.³¹

Terdapat solusi sebagai alternatif percepatan pengakuan hutan adat yakni dengan mewujudkan strong *political will* oleh pemerintah daerah dengan mengeluarkan kebijakan di daerahnya berupa Peraturan Daerah maupun surat keputusan yang berkenaan dengan pengukuhan masyarakat adat yang berada di daerahnya. Dalam upaya ini penting pula melibatkan partisipasi masyarakat adat atau LSM sebagai representasi atas kelompok yang berkepentingan pada pembentukan peraturan daerah. Dengan demikian, masyarakat adat atau LSM dapat menyampaikan aspirasi dan menentukan substansi hukum yang sesuai dengan problematika yang terjadi. Pengakuan keberadaan masyarakat adat melalui produk hukum daerah seyogyanya akan memberikan perlindungan bagi masyarakat adat.³²

E. Penutup

Viktimisasi terhadap masyarakat hukum adat dalam konflik agraria, termasuk yang terjadi di Bulukumba, sepatutnya dapat diselesaikan tidak saja dengan pendekatan legal formal. Namun juga dengan pendekatan kearifan local dan keadilan substansial. Pendekatan litigasi tidak selalu harus ditempuh. Gunakan juga pendekatan non litigasi dengan prinsip win win solution.

Keberadaan masyarakat hukum adat harus diakui dan hukum adat dan budaya-nya harus diapresiasi. Memang tidak semua klaim masyarakat adat adalah sah, namun tidak semua salah juga. Maka suatu kajian mendalam serta dialog yang konstruktif untuk menyelesaikan konflik pertanahan dengan masyarakat hukum adat, baik melalui pendekatan hukum maupun pendekatan budaya local dengan memperhatikan hukum formal maupun hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), adalah menjadi kebutuhan yang tak dapat ditawar lagi.

³¹ Heru Saputra Lumban Gaol dan Rizky Novian Hartono, *Political Will Pemerintah Terhadap Pengelolaan Hutan Adat Sebagai Upaya Penyelesaian Konflik Agraria*, Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan Vol. 7 No. 1 Mei 2021.

³² *Ibid.*

PROFIL PENULIS

SATYA ARINANTO, merupakan Guru Besar Ketua Program Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dilahirkan di Surabaya, 16 November 1965. Menempuh Program Non-Gelar Pendidikan Ahli Teknik Jurusan Penggunaan Komputer Institut Teknologi Bandung (ITB), melanjutkan pendidikan Program Sarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Setelah meraih gelar sarjana, penulis mengikuti Program Pendidikan Lanjutan Bidang Peradilan Tata Usaha Negara FHUI, lalu melanjutkan Program Pendidikan Lanjutan Bidang International Human Rights Law, University of Notre Dame Law School, Indiana, USA. Kemudian penulis melanjutkan pendidikan Program Pascasarjana di FHUI, dan menamatkan Program Doktor Ilmu Hukum di FHUI. Selain itu penulis merupakan staff khusus Wakil Presiden RI di Bidang Hukum, pernah menjabat sebagai Wakil Ketua merangkap anggota Komisi Kejaksaan RI pada tahun 2011 dan merupakan Ketua Badan Arbitrase Olahraga Indonesia di tahun 2012-2013. Selain itu, penulis juga aktif menulis buku yang telah dipublikasikan, antara lain: 1) Hukum Antar Tata Hukum; 2) Constitutional Law and Democratization in Indonesia; 3) HAM dan Transisi Politik di Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui satya_arinanto@gmail.com.

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.

WIRDYANINGSIH, Menempuh pendidikan S, S2 dan S3 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia Menjadi dosen tetap FHUI (1997 hingga sekarang). Mengajar pada program sarjana dan pasca sarjana FHUI. 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);, *Cara Kaya dan Berkah Bisnis Kopi Gayo Dari Hulu ke Hilir* (2018), *Pernikahan Dini, Antara Budaya dan Hukum* (2019), *Hijaunya Hutanku Berkahnya Wakafku* (2019), *Keluarga Bahagia Keluarga Bebas KDRT* (2020), *Pinang Aku di Saat yang Tepat* (2020), dan secara mandiri, buku *Mediasi Sebagai Upaya Mewujudkan Islah Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah* (2018). Membantu di manajemen FHUI, antara lain pernah menjadi Ketua Program Sarjana Reguler, Kepala Sekretariat Badan Kerjasama Dekan FH PTN se Indonesia, Kepala Sekretariat Pimpinan, Wakil Dekan bidang non akademik, Ketua Unit Penjaminan Mutu Akademik. Aktif di kepemiluan antara lain pernah menjadi Anggota Panitia Pengawas Pemilu

Kota Depok, Anggota Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Tim Seleksi Anggota Bawaslu dan KPU Provinsi, Tim Pemeriksa Daerah Jawa Barat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, dan menjadi narasumber dalam berbagai kegiatan kepemiluan di berbagai wilayah. Menjadi Anggota kelompok kerja Mediasi Mahkamah Agung; mediator bersertifikat; mengikuti berbagai pelatihan serta menjadi pelatih dan fasilitator mediasi di berbagai pendidikan pelatihan Mahkamah Agung, Direktorat Keuangan, Komnas HAM dan berbagai institusi. Sebagai Ketua Asosiasi Dosen Hukum Islam se Indonesia (2015-sekarang); Bendahara Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam; dan Dewan Penasehat Asosiasi Pengajar dan Peneliti Hukum Ekonomi Islam Indonesia, dan Anggota Perkumpulan Arbitrase Syariah Indonesia.

WAHYU ANDRIANTO, merupakan Dosen Mata Kuliah Hukum Kesehatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis mengajar Mata Kuliah Hukum Kesehatan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2003 dan menjadi Penanggung Jawab Mata Kuliah Hukum Kesehatan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2010. Selain di Fakultas Hukum UI, Penulis juga mengajar di Fakultas Ilmu Keperawatan Universitas Indonesia, Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, dan beberapa Perguruan Tinggi Swasta lainnya. Penulis aktif menjadi Narasumber di berbagai seminar dan saksi ahli untuk sengketa dalam bidang kesehatan. Penulis menjadi Anggota Aktif World Association for Medical Law dan Pengurus Masyarakat Hukum Kesehatan Indonesia. Beberapa artikel Penulis telah dipublikasikan di antaranya di harian Jawa Pos, Hukumonline dan Jurnal Hukum Pembangunan. Beberapa *chapter* buku yang merupakan hasil karya penulis di antaranya adalah di dalam buku *Medicine and Law* diterbitkan oleh World Association for Medical Law; *Pengalaman Indonesia dalam Menangani Wabah Covid 19* diterbitkan oleh BNPB dan Universitas Indonesia; *Desa Tangguh Bencana, Swadaya Desa Tunggal Jaya dalam Menghadapi Bencana* diterbitkan oleh Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Universitas Indonesia. Penulis aktif dalam kegiatan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, pada tahun 2020 Penulis mendapat penghargaan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia sebagai Pengabdian Teladan dengan Luaran Terbanyak. Penulis saat ini mengemban amanah sebagai Ketua Unit Riset Hukum Kesehatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Ketua Lembaga Mediasi Kesehatan Indonesia. Pendidikan dasar diselesaikan oleh Penulis di Kota Blitar, Jawa Timur, yaitu di SDN Kepanjen Kidul 3 Blitar, SMP 1 Blitar dan SMA 1 Blitar. Pendidikan Strata 1 (Sarjana Hukum) dan Strata 2 (Magister Ilmu Hukum) diselesaikan oleh Penulis di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui **wahyu.andrianto@ui.ac.id**.

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) dan sejak tahun 2018 menjadi Pemimpin Redaksi Jurnal Hukum dan Pembangunan FHUI (jhp.ui.ac.id). Dapat dihubungi di hsusetyo@ui.ac.id dan heru@herususetyo.net Blog pribadi : <http://herususetyo.com>

NENG DJUBAEDAH, lahir di Pandeglang 28 Agustus 1948. Pendidikan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Doktor Falsafah (Ph.D) dari Universiti Kebangsaan Malaysia. Pekerjaan sebagai Dosen PKWT di FHUI, NUP: 05 1403 001, baik di tingkat Sarjana Hukum, Magister Kenotariatan Program Pascasarjana FHUI, dan Magister Hukum Program Pascasarjana FHUI. Sebagai Ketua Tim Kecil dari Tim RUU APP, secara pribadi telah membentuk *"RUU Penanggulangan Pornografi dan Pornoaksi"* yang dibuat pada 10 - 12 Mei 2002 (dimuat dalam buku *Pornografi dan Pornoaksi Ditinjau dari Hukum Islam*). RUU tersebut telah dipresentasikan dalam RDPU DPRRI pada Desember 2003 dan Januari 2006, digunakan sebagai rujukan bagi pembentukan RUU Pornografi yang kemudian menjadi UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi. Pemerhati dan pemberi masukan terhadap RUU Pengelolaan Zakat pada tahun 1999, kini telah menjadi UU No. 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat diubah oleh UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. Pada tahun 2002 - 2007 Neng Djubaedah anggota Tim

Penyusun RUU Hukum Materiil Peradilan Agama Bidang Hukum Perkawinan. Pada Juni 2004 Neng Djubaedah mewakili Majelis Ulama Indonesia Pusat menjadi anggota Tim Asistensi Menteri Pemberdayaan Perempuan dalam pembahasan RUU Anti KDRT di DPRRI, kini menjadi UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Membuat DIM RUU KUHP khusus mengenai delik kesusilaan, delik zina, delik perkosaan, dan sejenisnya, yang disampaikan kepada para pihak yang berkepentingan baik atas nama pribadi maupun atas nama organisasi masyarakat. Memberikan keterangan secara lisan dan tertulis sebagai Ahli di Mahkamah Konstitusi tentang "Perjanjian Perjanjian Perkawinan dan Harta Bersama" (Putusan MK No. 69/PUU-XIII/2015); dan tentang "Perzinaan (Pasal 284 KUHP), Perkosaan (Pasal 285 KUHP), Percabulan dengan Orang yang Sama Jenis Kelaminnya (Pasal 292 KUHP)" di Mahkamah Konstitusi (Putusan MK No. 46/PUU-XIV/2016), dan di pengadilan-pengadilan lainnya. Buku-buku Neng Djubaedah yang telah diterbitkan, antara lain 1. "Stop Pornografi" (2006) bersama para penulis lain; 2. "Hukum Perkawinan Islam di Indonesia" (2005) bersama penulis lain; 3. "Membendung Liberalisme" (2007) bersama para penulis lain; 4. "Pornografi dan Pornoaksi Ditinjau Dari Hukum Islam" (2002, 2003, 2009); 5. "Hukum Kewarisan Islam di Indonesia" (2008); 6. "Perzinaan Dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Ditinjau dari Hukum Islam" (2010); 7. "Pencatatan Perkawinan dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia dan Hukum Islam" (2010, 2012); 8. "UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi Dalam Perspektif Negara Hukum Berdasarkan Pancasila" (2011), dan lain-lain. telah melakukan beberapa penelitian baik penelitian mandiri (pribadi), atau bersama peneliti lainnya, maupun penelitian yang dilakukan oleh BPHN yang menyertakan Neng Djubaedah, antara lain tentang 1. PP No.83 Tahun 1983; 2. UU Pemberantasan Terorisme, 3. RUU Pornografi, 4. Perkawinan Campuran, 5. Pengaruh Wisara Pantai Carita terhadap Masyarakat di Kecamatan Labuan, Pandeflang, Banten; 6. Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam di Kabupaten Pandeglang, Banten; 7. Perzinaan di Jakarta, Banten, Kuala Lumpur, dan Kelantan; 8. Kedudukan Perempuan dalam Hukum Acara Peradilan Agama, dan lain-lain.

BINOTO NADAPDAP, Lahir di Porsea 30 Oktober 1965, Menyelesaikan pendidikan S1 (1990), S2 (2006) dan S3 (2014) ketiganya dari FHUI. Pengajar pada Pusat Pengembangan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia sejak 2006-sekarang; Dosen pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 2007-2008 dan 2014-sekarang. Anggota Dewan Kehormatan Peradi DKI Jakarta, 2016-2021. Menulis sejumlah tulisan/artikel yang sudah dipublikasikan berjumlah +/- 400 artikel. Selain itu juga menulis sejumlah buku, beberapa di antaranya adalah 1. *Kamus Istilah Hukum Agraria Indonesia*, Jala, Jakarta, 2007; 2. *Menjajaki Seluk Beluk Honorarium Advokat*, Jala Permata, Jakarta, 2008; 3. *Hukum Acara*

Persaingan Usaha, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009; 4. *Panduan Umum Bagi Konsumen: Menakar Besar Honorarium Advokat*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2010; 5. *Kisi-Kisi Soal dan Jawaban Ujian Advokat: Panduan Praktis Menghadapi Ujian Advokat*, Permata Aksara, Jakarta, 2012; 6. *Korupsi Belum Ada Matinya*, Permata Aksara, Jakarta, 2014; 6. *Kubu Buku: Dari Resensi ke Resensi*, K-Media, Yogyakarta, 2015; 7. *Alokasi Lahan Untuk Permukiman di Perkotaan*, Permata Aksara, Jakarta, 2018; 8. *Hukum Masuk Jalur Lambat*, Jakarta, UKI Press, 2018; 9. *Hukum Persaingan Usaha: Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Versus Tembok Kartel*, Jakarta, Jala Permata Aksara, 2019; 10. *Hukum Perseroan Terbatas*, Permata Aksara, Jakarta, 2020; 11. *Hukum Acara Persaingan Usaha Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, 2020, Prenada; 12. *Narasi Dari Ruang Direksi Perseroan Terbatas: Kajian Berdasarkan Parameter Hukum*, Jakarta, 2021; 13. *Himbauan Dari Tetangga Sebelah: Kumpulan Tulisan dalam Bidang Sosial Kemasyarakatan*, akan terbit. Dapat dihubungi melalui E-mail: binotonadapdap@ymail.com atau binotonadapdap@gmail.com dan/atau WA 0812 8468 1965.

MUTIARA HIKMAH, lahir di Jakarta pada 21 Januari 1970. Gelar Sarjana Hukum diraih dengan skripsi bidang Hukum Perdata Internasional tahun 1995. Kemudian Gelar Magister Hukum Ekonomi diraih tahun 2002. Mengikuti Program Doktor Pada Program Pasca sarjanaa FHUI pada tahun 2003-2009, dan pada tahun 2011 memperoleh Gelar Doktor dari Universitas Pelita Harapan. Saat ini terdaftar sebagai mahasiswa Program Doktor pada UNISHAMS Malaysia Jurusan Islamic Banking and Finance sejak Juni 2020. Adapun mata kuliah yang diajarkan di Fakultas Hukum UI adalah Hukum Antar Tata Hukum/ HATAH, Hukum Perdata Internasional, Konvensi-konvensi Hukum Perdata Internasional, Kapita Selekta Hukum Perdata Internasional, Transaksi Bisnis Internasional serta Hukum dan Hak Asasi Manusia. Di Fakultas Ekonomi dan Bisnis UI mengajar untuk Kelas Khusus Internasional, sejak tahun 2006 pada mata kuliah *Economics and Business Law in Indonesia*. Prestasi yang pernah diperoleh antara lain: Pemenang I Lomba Karya Tulis Tingkat Nasional yang diselenggarakan Mahkamah Konstitusi RI, Agustus 2006. Pemenang I Lomba Penulisan Essai di Bidang Hukum Tingkat Nasional yang diselenggarakan Jurist Makara, Desember 2006. Pemenang I Lomba Karya Tulis Tingkat Nasional tentang Komunitas Adat Terpencil, yang diselenggarakan Departemen Sosial RI bekerja sama dengan La Tofi Enterprise, November 2007. Penerima Beasiswa Unggulan P3SWOT (Peneliti, Penulis, Pencipta, Sastrawan, Wartawan, Olahragawan dan Tokoh) Tahap V, Departemen Pendidikan Nasional RI, November 2007. Tanda Kerhormatan Satyalancana Karya Satya 10 tahun dari Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, diterima pada Oktober 2009. Pada Agustus 2019, tanda Kerhormatan Satyalancana Karya Satya 20 tahun diterima dari Presiden RI, Ir. Joko Widodo. Buku-buku yang pernah ditulis, antara lain "Aspek-Aspek

Hukum Perdata internasional Pada Perkara-Perkara Kepailitan” (Penerbit Refika Aditama, 2007) dan Bunga Rampai Hukum Antar Tata Hukum dan Hak Asasi Manusia (Penerbit Fakultas Hukum UI, 2010). Hukum Perdata Internasional (Anggota Tim, Penerbit: Universitas Terbuka 2014), Hukum Dagang dan Kepailitan (Penerbit: Universitas Terbuka, 2014), Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Penerbit: Universitas Terbuka, 2015). Sebagai Editor Buku, dan penulis Book Chapters dalam buku Hukum Antar Tata Hukum, “Urgensi Undang-Undang tentang Hukum Perdata Internasional Bagi Indonesia,” (Badan Penerbit FHUI, 2018), Percikan Pemikiran Makara Merah, “Perkembangan Pelaksanaan Putusan Arbitrase Internasional di Pengadilan Indonesia,” dan “Indonesia dan Konvensi Washington 1965,” (Badan Penerbit FHUI, 2018), Percikan Pemikiran Makara Merah, “Antara Jakarta dan Kutai Kertanegara,” (Badan Penerbit FHUI, 2019).

AHMAD GHOZI, merupakan Asisten Dosen di Bidang Studi Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Dilahirkan di Tangerang, 12 Juni 1992. Menamatkan pendidikan S1 dari peminatan Hukum Pidana pada tahun 2015. Selanjutnya penulis melanjutkan pendidikan S2 di program *Global Criminal Law, University of Groningen* Belanda. Penulis memiliki ketertarikan di bidang Hukum Pidana, termasuk Tindak Pidana Khusus seperti Tindak Pidana Pencucian Uang, Tindak Pidana Korupsi dan Pengembalian Aset Hasil Kejahatan. Penulis pernah membuat Modul Terminologi Perlindungan Anak dari Situasi Eksploitasi Seksual dan Ekonomi bekerjasama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia. Saat ini selain menjadi Asisten Dosen Penulis juga merupakan peneliti di Djokosoetono Research Center Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui ahmadghozi@ui.ac.id atau melalui ghozi92@gmail.com

IKE FARIDA, merupakan Managing Partner Farida Law Office. Dilahirkan di Sukabumi, 1 Januari. Menempuh pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, kemudian melanjutkan pendidikan Pascasarjana di Universitas Chuo, dengan menekuni Ilmu Hukum Bidang Kekhususan Hukum Bisnis-Perdata (Commercial-Civil Law). Setelah mendapatkan gelar pascasarjana, penulis melanjutkan Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Selain aktif sebagai Managing Partner Farida Law Office, pada saat ini penulis juga aktif sebagai Ketua Umum Himpunan Konsultan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Dosen Non-Residence di Hitotsubashi University, Ketua Advokasi Masyarakat Perkawinan Campuran, dan Ketua sekaligus Pendiri dari Ike Farida Foundation. Selain aktif dalam berbagai kegiatan tersebut, penulis juga aktif menulis buku dan jurnal diantaranya 1) Perjanjian Perburuhan, Perjanjian Kerja Waktu Tertentu dan Outsourcing; 2) Kewarganegaraan di Indonesia (The Citizenship in Indonesia); 3) Recent Situation of Labor Law in Indonesia; 4) Limited Dual Nationality in Indonesia

a Study of Human Right Protection; 5) Pembentukan dan Kewarganegaraan GAKKUMDU dan, 6) Hukum Ketenagakerjaan Outsourcing di Indonesia. Penulis juga mahir berkomunikasi dalam 3 bahasa yaitu Indonesia, Jepang, dan Inggris. Penulis dapat dihubungi melalui ikefaridaara@gmail.com.

ANGGA PRIANCHA, adalah alumni Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) angkatan 2013. Penulis menyelesaikan studinya di FHUI pada tahun 2017 dengan mengambil peminatan hukum ekonomi, dengan fokus Hak Atas Kekayaan Intelektual. Setelah lulus, penulis bekerja di Institut Hukum Keamanan Nasional sebagai asisten peneliti. Penulis kemudian kembali lagi ke FHUI dan bekerja sebagai Staf Subprogram Kelas Internasional dan Staf Sekretariat Pimpinan FHUI di tahun 2018-2019. Penulis pernah tergabung sebagai asisten peneliti dalam beberapa penelitian seperti: 1. “Tim Kajian Revitalisasi Kebijakan Peraturan Pada Lembaga Sandi Negara” untuk Lembaga Sandi Negara (sekarang Badan Siber dan Sandi Negara) di tahun 2017; 2. “Kajian Teoritis dan Empiris Serta Perkembangan Ke Depan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia” (sebuah kajian kolaborasi antara FHUI dengan Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia di tahun 2018); dan 3. “Post GDPR Cookie Interfaces: Dark Patterns, Best Practices and Design Principles” di The University of Edinburgh pada tahun 2019. Sekarang penulis sedang menempuh studi pascasarjana di The University of Edinburgh, UK. Penulis juga aktif tergabung sebagai Student Editor untuk jurnal “SCRIPTed” yang diterbitkan oleh Scottish Research Centre for Intellectual Property and Technology Law (SCRIPT Centre) dan Peneliti di Lembaga Kajian Hukum dan Teknologi FHUI. Research interest dari penulis adalah mengenai legal theory, hukum dan teknologi dan hak kekayaan intelektual dalam konvergensi media.

FAHRUL FAUZI, merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2017 subprogram Reguler. Dilahirkan di Tangerang, 21 Januari 1999. Menamatkan pendidikan menengah atas di MAN Insan Cendekia Serpong dan saat ini menekuni dan mengambil peminatan di bidang Hukum Agraria atau Hukum Tanah di FHUI. Selain itu, penulis juga memiliki ketertarikan di bidang hukum lain seperti Hukum Bisnis, Hukum Islam, Hukum Pasar Modal Syariah, Hukum Kesehatan, dan Hukum Kekayaan Intelektual. Penulis saat ini aktif menjadi Asisten Peneliti di dua unit riset yang ada di FHUI yaitu *Centre of Islam and Islamic Law Studies* dan *Center for Health Law and Policy Indonesia*. Penulis juga aktif menulis jurnal yang telah dipublikasikan di *chapter* buku maupun jurnal bereputasi nasional antara lain 1) *The Polemic of The Controversial Articles on The Family Resilience Bill from The Perspective of Islamic Law, Psychology, and Social Communication*; 2) *Hak Usaha Bagi Hasil Tanah Pertanian Ditinjau Dari Hukum Tanah Nasional dan Hukum Islam*; 3) *Urgensi Sertifikasi Tanah Wakaf Untuk Menjamin Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Wakaf*; dan 4) *Pendaftaran*

Tanah Wakaf Untuk Tanah Milik Adat Yang Belum Terdaftar Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Tentang Wakaf. Website pribadi penulis <http://fahrulegal.com>. Penulis dapat dihubungi melalui fahrul.fauzi@ui.ac.id atau ffahrul107@gmail.com.

SATRIO ALIF FEBRIYANTO, merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2019 subprogram Reguler. Dilahirkan di Jakarta, 9 Februari 2001. Menamatkan pendidikan menengah atas di Highland High School, Wisconsin, Amerika Serikat. Penulis memiliki ketertarikan utama di bidang hukum publik yaitu hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara serta Hukum Telematika. Selain itu, Penulis juga tertarik pada bidang hukum lainnya seperti Hukum Bisnis, Hukum Kekayaan Intelektual, Hukum Adat, Hukum Kesehatan. Penulis dapat dihubungi melalui satrio.alif@ui.ac.id atau ianfebriyanto92@gmail.com.

MAUDYNA, dan akrab dipanggil dengan sapaan Maudy. Lahir di Kediri, 11 Januari 1999. Riwayat pendidikan penulis secara berturut-turut SD Islam Terpadu Nurul Huda, MTsN 3 Kota Kediri, MAN 3 Kota Kediri, dan saat ini sedang menempuh pendidikan Strata 1 di Fakultas Hukum, Universitas Indonesia. Saat ini, penulis merupakan anggota muda Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Selain aktif di lembaga kajian, penulis juga bergabung dengan Ikatan Duta Bahasa DKI Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui maudyna111@gmail.com atau 081385714144.

ALVIN NATANAEL adalah mahasiswa subprogram Reguler Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2018. Ia dilahirkan di Jakarta, 22 Januari 2001. Alvin menamatkan pendidikan menengah atas di SMA Kristen 6 BPK Penabur Jakarta, dan menekuni bidang Hukum Internasional Publik selama masa studinya di FHUI. Selain mendalami isu-isu hukum internasional, Alvin juga memiliki ketertarikan khusus dalam isu-isu lingkungan, *foreign direct investment*, dan ekonomi syariah. Pada tahun 2019, ia menjabat sebagai Sekretaris Bidang Kajian Ilmiah di Lembaga Kajian dan Keilmuan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LK2 FHUI). Kemudian ia juga mewakili FHUI dalam kompetisi *International Maritime Law Arbitration Moot* (IMLAM) 2020, serta beberapa lomba debat mahasiswa nasional di tahun 2020. Penulis dapat dihubungi melalui email alvin.natanael@ui.ac.id atau alvinnatanaels@gmail.com.

DEAVINA CHRISTY adalah mahasiswi subprogram Reguler Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH UI) angkatan 2018. Ia lahir pada 18 Desember 2000 di Bogor. Deavina merupakan siswi lulusan SMA Regina Pacis Bogor. Deavina mengambil peminatan Hukum Perdata Internasional di FH UI. Sejalan dengan peminatannya tersebut, Deavina telah mewakili FH UI

untuk lomba mooting internasional seperti meraih Top 3 Best Teams pada ALSA International Moot Court Competition 2019, Foreign Direct Investment International Arbitration Moot 2020, dan berbagai lomba debat mahasiswa Bahasa Inggris. Deavina pernah menjabat sebagai Kontributor dan Editor pada International Law Moot Court Society Chronicles, platform publikasi artikel mengenai isu Hukum Internasional Publik maupun Hukum Perdata Internasional. Penulis dapat dihubungi melalui email deavinachristypm@gmail.com atau deavina.christy@ui.ac.id.

RIKE YOLANDA SARI, S.H., M.H. Lahir di Belitung, 3 Desember 1982. Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2009. Kemudian mendapatkan gelar Magister Hukum pada tahun 2014. Penulis aktif bekerja sebagai analis hukum dan *legal drafter* di Biro Legislasi dan Layanan Hukum Universitas Indonesia dari tahun 2009 sampai sekarang. Bidang yang penulis tekuni mengenai hukum aset dan pengadaan barang/jasa. Sehingga penulis mempunyai kompetensi dan ditetapkan oleh Pimpinan Universitas untuk menduduki jabatan penting sebagai Kepala Bagian Status Hukum Aset di Universitas Indonesia. Salah satu peraturan yang dirancang oleh penulis adalah Peraturan tentang Pengelolaan Aset Universitas Indonesia. Selain itu, saat ini penulis juga aktif sebagai anggota asisten pengajar di Bidang Studi Dasar-Dasar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

ARSYIELA AZZAHRA HATIFAH, merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2019 subprogram Reguler. Dilahirkan di Jakarta, 20 Maret 2001. Menamatkan pendidikan menengah atas di SMAN 8 Kota Tangerang Selatan dan pendidikan menengah pertama di MTsN 3 Jakarta, serta saat ini sedang mendalami Hukum Islam dan Hukum Perdata di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Selain itu, penulis juga memiliki ketertarikan di bidang hukum lain seperti Hukum Bisnis, Hukum *P2P Lending* Syariah, Hukum Kesehatan, Hukum Pidana, dan Hukum Kekayaan Intelektual. Penulis saat ini aktif menjadi Asisten Peneliti di suatu unit riset yang ada di FHUI yaitu *Centre of Islam and Islamic Law Studies*. LinkedIn penulis <https://www.linkedin.com/in/arsyiela-azzahra-hatifah-398201192> Penulis dapat dihubungi melalui arsyiela.azzahra@ui.ac.id atau arsyiela.azzahra@gmail.com

INDI MILLATUL AULA, merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2019 subprogram Reguler. Dilahirkan di Cirebon, 14 April 2001. Menamatkan pendidikan menengah atas di SMAN 2 Cirebon dan saat ini menekuni dan mengambil peminatan di bidang Hukum Perdata di FHUI. Selain itu, penulis juga memiliki ketertarikan di bidang hukum lain seperti Hukum Islam, Hukum Bisnis, dan Hukum Agraria. Penulis dapat dihubungi melalui indi.millatul@ui.ac.id atau indiaula636@gmail.com.

YUNITA, merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2019 subprogram Reguler. Dilahirkan di Padang, 19 Februari 2000. Menamatkan pendidikan menengah atas di SMAN 1 Padangpanjang dan saat ini menekuni dan mengambil peminatan di bidang Hukum Perdata di FHUI. Selain itu, penulis juga memiliki ketertarikan di bidang hukum lain seperti Hukum Islam. Penulis dapat dihubungi melalui yunita92@ui.ac.id atau yunitapadang12@gmail.com

ANDREAS ENO TIRTAKUSUMA, Dr., S.H., M.H., lahir di Malang, 8 April 1974, menyelesaikan Pendidikan S1 Ilmu Hukum di Universitas Airlangga (Surabaya, 1997), Pendidikan S2 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (Jakarta, 2002), Pendidikan S3 Ilmu Hukum di Universitas Indonesia (Depok, 2014). Mengikuti berbagai pelatihan, seperti: Pelatihan IBA Asia Pacific Arbitration Group (APAG) “*IBA APAG Training Day: Best Practices in International Arbitration*” (Jakarta, 2015), Pendidikan dan Pelatihan Berbasis Kompetensi di Bidang Pelatihan Terpadu SPPA bagi APGAKUM bagi Instansi Terkait Angkatan VII (Depok, 2016), Pendidikan dan Pelatihan Sertifikasi Hakim Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Angkatan XX (Bogor, 2019). Pernah mengikuti berbagai seminar, misalnya: Seminar Internasional tentang “*Criminal Justice System*” yang diselenggarakan oleh BAPPENAS-UNAFEI-JICA-UI (Jakarta, 2002), Seminar Nasional tentang “Peran Hakim Dalam Penemuan Hukum” yang diselenggarakan oleh Universitas Airlangga, (Surabaya, 2012), Seminar Internasional tentang “*Financial Crimes: The Way to Tackle Financial Crimes Through Various Perspectives*,” Fakultas Hukum Universitas Surabaya (Surabaya, 2016), “*International Conference on ‘Human Rights and Judiciary’ in Asia*,” yang diselenggarakan oleh University of Tsukuba (Tokyo, 2016). Menjadi Pengacara Praktik sejak tahun 2000 dan berlanjut sebagai advokat sampai akhir tahun 2018. Saat ini adalah Dosen Tetap di Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila sejak akhir 2016 selain menjadi Hakim Ad Hoc Tipikor Tingkat Banding pada Pengadilan Tinggi Palangka Raya sejak April 2019.

GITA ARDI LESTARI, S.Hub.Int., M.Si. adalah *founder* PB Miaw Miaw (Komunitas Badminton suka – suka di FHUI), *co-founder* Komunitas Pecinta Kucing di FHUI - [@kucingfhui](https://www.instagram.com/kucingfhui), peneliti di Lembaga Pengkajian Hukum Internasional (LPHI) FHUI, dan staf pada Unit Pengabdian Masyarakat FHUI. Lulusan Hubungan Internasional UNAIR dan UI yang tertarik dengan isu gender & feminisme serta hukum secara umum.

NATHALINA NAIBAHO, S.H., M.H. adalah dosen di Bidang Studi Hukum Pidana. Melakukan pengajaran, riset dan pengabdian masyarakat serta publikasi dengan isu Hukum Pidana dan Hukum dan HAM.

DR. LIDWINA INGE NURTJAHYO, S.H., M.Si. adalah pengajar dan peneliti di FHUI. Pernah menjadi Ketua Program Studi Kajian Gender SKSG UI. Saat ini menjadi Manajer Pengabdian Masyarakat FHUI dan masih merupakan anggota bidang studi Hukum Masyarakat dan Pembangunan.

M SOFYAN PULUNGAN adalah Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) sejak tahun 2003 sampai dengan sekarang. Beliau mengajar pada Mata Kuliah Hukum Adat, Filsafat Hukum, Teori dan Penemuan Hukum, Hukum Koperasi, Hukum Kekeluargaan dan Kewarisan Adat, dan Manusia dan Masyarakat Indonesia (MMI). Beliau memperoleh gelar Sarjana Hukum di Program Kekhususan Hukum Tentang Kegiatan Ekonomi (PK IV) di FHUI pada tahun 2002, dan *Master of Arts in Sociology of Law* di *Onati International Institute for the Sociology of Law*, Spanyol pada tahun 2007. Pada Bulan Januari 2021, Sofyan memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum di Program Studi Pascasarjana FHUI dengan judul disertasi: “Nilai-Nilai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Landasan Pembangunan Hukum Perekonomian Nasional: Kajian Historis-Filosofis Pembentukan Ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.”

DR. DIANI SADIAWATI, S.H., LL.M (alumni FHUI angkatan 1982) telah lebih dari 30 tahun berkarir di Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Bappenas. Beragam jabatan pernah diembannya selama di Bappenas, antara lain sebagai Direktur Hukum dan Aparatur Negara, Direktur Hukum dan HAM, Direktur Analisa Peraturan Perundang-undangan, dan kini sebagai Staf Ahli Menteri PPN bidang Hubungan Kelembagaan. Di luar tugas di Bappenas tersebut, ia pernah dua kali mendapat penugasan khusus dari Presiden sebagai anggota panitia seleksi calon pimpinan KPK. Dr. Diani Sadiawati menuntaskan pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, *Master of Laws* di Leiden University, Belanda, dan Sarjana Hukum di Universitas Indonesia. Saat ini, di samping mengabdikan sebagai birokrat, ia juga menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

GHUNARSA SUJATNIKA menjadi staf pengajar di Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2018. Ghunarsa mendapatkan gelar pendidikan Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia. Gelar Magister Hukum juga dari Universitas Indonesia dengan Beasiswa Unggulan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Selain aktivitas mengajar, Ghunarsa juga merupakan peneliti pada Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

KURNIA TOGAR PANDAPOTAN TANJUNG, S.H., M.E. Lahir di Bogor, 26 April 1989. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2011. Pendidikan strata duanya diselesaikan di Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia pada tahun 2016. Saat ini penulis aktif sebagai pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan tergabung dalam Bidang Studi Hukum Ekonomi dan Teknologi. Bidang yang penulis tekuni beragam mulai dari Hukum Koperasi dan UMKM, Hukum Asuransi serta Hukum dan Ekonomi Pembangunan. Penulis juga merupakan *drafter* dari berbagai Rancangan Undang-undang (RUU) antara lain yang terkait Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Perkoperasian dan Badan Usaha Milik Negara selama tercatat menjadi Tenaga Ahli di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Selain itu penulis juga kerap menjadi narasumber dan tenaga ahli di beberapa kementerian dan lembaga. Tulisannya juga dimuat dalam berbagai media di level nasional antara lain Jakarta Globe dan Jakarta Post.

FARID HANGGAWAN, S.H., M.Si. (alumni FHUI angkatan 2006) berpengalaman lebih dari 10 tahun sebagai profesional di bidang hukum dan akademisi. Sebagai profesional di bidang hukum, ia pernah menjadi analis, konsultan, tenaga ahli, atau perancang peraturan perundang-undangan pada sejumlah kementerian/lembaga, pemerintah daerah, perusahaan, dan lembaga transnasional -- dan kini bertugas sebagai Tenaga Ahli Hukum pada Tim Koordinasi Strategis Rencana Pemindahan Ibu Kota Negara. Sebagai akademisi, Farid tercatat sebagai dosen PKWT di Bidang Studi Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan - Fakultas Hukum UI. Di samping kerja-kerja tersebut, ia juga mengelola PT Ilded Karya Nusantara (ILDEF), sebuah perusahaan konsultasi hukum dan kebijakan publik, terlibat di dalam PT Asa Lestari Sejahtera (ALTERA), sebuah perusahaan manajemen pemangku kepentingan dan penyelesaian konflik, dan sedang membangun sebuah media online yang fokus pada isu-isu keuangan berkelanjutan (*sustainable finance*), CSR & *Corporate Governance*, keberlanjutan sosial (*social sustainability*), dan keberlanjutan lingkungan (*environmental sustainability*).

LUTFI DJOKO D, memperoleh gelar SH dari Fakultas Hukum Univesitas Indonesia, MM dari Program Magister Manajemen Universitas Indonesia. Sejak muda aktif di organisasi Gerakan Pramuka sebagai anggota biasa, Pembina Perindukan Siaga, Pembina Ambalan Penegak, hingga anggota Majelis Pembimbing Gugus Depan dan Pembina OSSDIA. Saat ini menjadi penggiat dua badan hukum alumni FHUI angkatan 1981 : Perkumpulan rupa81 dan Yayasan Amal Nur 81. Email : lutfidjoko@gmail.com.

NATASYA YUNITA SUGIASTUTI, merupakan Alumni Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesi angkatan 1997 dengan bidang kekhususan Hukum Ekonomi. Dilahirkan di Jakarta, 12 Juni 1962. Saat

ini merupakan dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta dan mengampu mata kuliah Hukum Perdata, Hukum Perikatan, Hukum Perdata Internasional serta Perbandingan Hukum Keluarga. Beberapa hasil penelitian yang diseminarkan atau diterbitkan melalui jurnal nasional bereputasi dalam kurun lima tahun terakhir adalah: 1) Pemahaman Kontekstual Terhadap Kontrak, Pilihan Hukum Dan Pilihan Penyelesaian Sengketa: Kajian Budaya Hukum Terhadap Masyarakat Barat Dan Timur; 2) *Esensi Kontrak Sebagai Hukum v. Budaya Masyarakat Indonesia Yang Non-Law Minded Dan Berbasis Oral Tradition*; 3) *Formasi Sahnya Perjanjian Berdasarkan Civil Code Of The Netherlands: Sebagai Bahan Rujukan Pembaharuan Hukum Perikatan Nasional*; 4) *Esensi Kontrak Pada Masyarakat Indonesia: Hukum Yang Bercirikan Low-Context Culture Berhadapan Dengan Masyarakat High-Context Culture*; 5) *Posisi Doktrin Penyalah Gunaan Keadaan Dalam Hukum Perikatan Nasional: Perluasan Cacat Kehendak Atau Wujud Pengujian Asas Itikad Baik*; 6) *Penerapan Ajaran Penyalahgunaan Keadaan Sebagai Alasan Pembatalan Kontrak Dalam Putusan Pengadilan Di Indonesia*. Penulis dapat dihubungi melalui natasyays@yahoo.com atau natasya.yunitasugiastuti@gmail.com.

HERYNA OKTAVIANA, S.T., M.Si. Lahir di Jakarta, 02 Oktober 1986. Pendidikan Sarjana Teknik di Fakultas Teknik Universitas Indonesia pada tahun 2008. Kemudian mendapatkan gelar Magister Sains pada tahun 2021 dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Penulis merupakan tenaga kependidikan aktif pada Unit Sumber Daya Manusia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 2016 hingga saat ini. Penulis memiliki minat penelitian pada bidang komunikasi korporasi, gender, manajemen krisis, dan metode penelitian digital.

MAUDYNA merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2017 dengan predikat *cumlaude*. Selama kuliah, Maudyna mengikuti berbagai organisasi dan lomba-lomba. Selain itu, Maudyna juga melaksanakan magang sebagai *legal officer* di instansi pemerintahan dan juga di start up. Saat ini, Maudyna aktif sebagai *legal officer*. Untuk komunikasi dengan Maudyna maka bisa menghubungi via email maudyanurdin@gmail.com

HERLINDA SAFIRA— merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2017. Selama kuliah, Herlinda pernah menjabat sebagai Direktur Eksekutif Lembaga Kajian dan Keilmuan (LK2) periode 2019. Selain itu, Herlinda juga pernah menjuarai beberapa lomba, seperti di antaranya 1st Winner dan Best Memorandum Legislative Drafting pada UII Law Fair. Kemudian, Herlinda bekerja di Lembaga Bantuan Hukum Pers (LBH Pers) sejak 2020 sampai sekarang. Untuk komunikasi dengan Herlinda silahkan menghubungi via email herlindasafira@gmail.com atau di linkedin Herlinda Safira.

DYAH ASSIFA RIZKI merupakan mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia Angkatan 2018. Selama kuliah, Dyah telah mengikuti berbagai organisasi kampus seperti Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM FH UI), organisasi keilmuan bernama Lembaga Kajian Keilmuan (LK2 FHUI), dan organisasi seni bernama Pers, Fotografi, Film, dan Musik Mahasiswa (PERFILMA FHUI). Bersamaan dengan organisasi yang diikuti, Dyah juga banyak mengikuti proyek-proyek besar kampus dan salah satunya menjadi *Project Officer*. Selain itu, Dyah juga melaksanakan magang sebagai *legal service* (pelayanan hukum) di Lembaga Bantuan Hukum - Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH APIK) Jakarta. Saat ini, Dyah aktif sebagai *legal researcher* di salah satu lembaga riset hukum kesehatan FH UI bernama *Center of Health Law and Policy Indonesia*. Untuk komunikasi dengan Dyah maka bisa menghubungi via email dyah.assifa@gmail.com.

FAJAR ADI NUGROHO merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia angkatan 2016. Pada tahun 2017, Ia pernah menjadi salah satu koordinator ASEAN Literary Festival. Selain itu, Ia pernah mengikuti magang di PT MRT Jakarta dan peneliti magang di Australian-Indonesian Disability Research Network. Ia aktif secara akademik dan non-akademik sebagaimana ditunjukkan dengan prestasinya sebagai Ketua BEM UI dan Mahasiswa Berprestasi Non-Akademik Tahun 2020. Kini, ia bekerja sebagai HR Manager di Procter & Gamble. Untuk komunikasi, Fajar dapat dihubungi melalui email fajardinugroho7@gmail.com.

MUH. WILDAN TEDDY BINTANG P. HAS (TEDDY) adalah seorang mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Teddy berfokus pada penelitian dan advokasi akar rumput dalam isu kekerasan seksual, hak asasi perempuan, dan hak asasi kelompok rentan lainnya. Selama berkuliah, Teddy menulis 3 artikel ilmiah yang salah satunya dimuat di dalam *Australian Journal of Human Rights*; aktif di berbagai kegiatan aktivisme dalam organisasi HopeHelps UI dan HopeHelps Network; menjadi relawan dalam pembentukan Peraturan Menteri Dikbudristek No. 30 Tahun 2021 tentang Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Seksual di Lingkungan Perguruan Tinggi; dan terpilih menjadi peserta *academic residency* dalam program *Study of the U.S. Institutes* (SUSI) yang diselenggarakan oleh U.S. Department of State di University of Washington. Saat ini, Teddy menjadi intern di McKinsey.org (wildan.teddy@gmail.com).

MUHAMMAD RIZKY ZAENUDDIN merupakan lulusan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2021. Selama menjadi mahasiswa, Rizky aktif dalam berbagai kegiatan dan organisasi serta menjadi Asisten Peneliti dan Pengabdian kepada Masyarakat pada Unit Riset Hukum Kesehatan (Center of Health Law and Policy). Rizky pernah menjabat sebagai

Wakil Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia juga merupakan Ketua Paguyuban Mahasiswa NTB UI dan Ketua Ikatan Alumni SMA Selong 1 Jabodetabek (ILUNI Smansasel di Jabodetabek). Saat ini, Rizky aktif sebagai *Trainer*, Peneliti, dan Konsultan Hukum pada suatu lembaga dan kantor hukum yang berfokus pada bidang Hukum Kesehatan. Untuk dapat berkomunikasi dengan Rizky dapat menghubungi via email muhrizkyzaenuddin@gmail.com.

DANIA RIZKY NABILLA GUMILAR adalah seorang mahasiswa tingkat akhir di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan juga merupakan associate di Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Kesehatan Indonesia (APSKI). Dalam menempuh studinya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Dania memiliki kekhususan di bidang hukum kesehatan dan hukum administrasi serta merupakan peneliti dan pengabdian masyarakat di Unit Riset Hukum dan Kebijakan Kesehatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Center of Health Law and Policy). Dania saat ini menjabat sebagai Koordinator bidang Akademik dan Profesi Hukum di Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia (BEM FH UI).

ATIKA RIZKA FAJRINA adalah seorang mahasiswa tingkat akhir di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan juga merupakan associate di Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Kesehatan Indonesia (APSKI). Dalam menempuh studinya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Atika memiliki kekhususan di bidang hukum kesehatan dan korporasi serta merupakan peneliti dan pengabdian masyarakat di Unit Riset Hukum Kesehatan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Center of Health Law and Policy). Atika saat ini menjabat sebagai Sekretaris dalam Law Students Association for Legal Practice Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LaSALe FH UI). Atika memiliki beberapa publikasi dalam jurnal nasional.

DR AKHMAD BUDI CAHYONO, S.H.,M.H, Lahir di Jakarta, 10 Maret Tahun 1975. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1998, selanjutnya menyelesaikan Pendidikan Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia pada tahun 2002, serta menyelesaikan Program Doktor pada almamater yang sama pada tahun 2015. Saat ini penulis adalah Dosen dan Ketua Bidang Studi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis telah menerbitkan beberapa publikasi baik dalam bentuk buku maupun artikel. Salah satu buku yang ditulis berjudul “Mengenal Hukum Perdata” yang diterbitkan oleh PT Gitama Jaya pada tahun 2008. Sedangkan salah satu artikel yang ditulis oleh penulis berjudul “Default and Termination of Contract: A Comparative study Between Indonesia and the U.K”. Artikel tersebut dimuat dalam Jurnal Yuridika Volume 35 No 3, September 2020. Penulis juga sering diundang menjadi narasumber dalam kapasitas penulis sebagai ahli hukum

perdata baik oleh instansi pemerintah maupun swasta. Penulis juga aktif menjadi pemakalah dalam berbagai konferensi baik di dalam maupun di luar negeri.

AINUNNISA REZKY ASOKAWATI, S.H., Lahir pada 28 Juni 1998 di Jakarta. Menempuh Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2016. Penulis bergabung dengan Lembaga Kajian Islam dan Hukum Islam (LKIHI) Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak 2019 sampai sekarang dan aktif menulis mengikuti kegiatan didalamnya, seperti menulis artikel. Penulis aktif menulis berkaitan dengan Hukum Islam dan kaitannya dengan penerapan hukum di Indonesia. E-mail ainunnisa.rezky@alumni.ui.ac.id / ainunnisarezky@gmail.com Nomor Hp 082110107596

FAHRUROZI merupakan perancang peraturan perundang-undangan pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Ditjen AHU), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Beliau aktif dalam penyusunan berbagai regulasi mulai dari tingkat Undang-undang hingga Peraturan Menteri yang berkaitan dengan tugas dan fungsi Ditjen AHU. Selain bekerja sebagai ASN, Fahrurozi juga aktif mengajar sebagai pengajar tamu di beberapa perguruan tinggi. Pria yang menempuh pendidikan sarjana (2007) dan magister (2014) di Fakultas Hukum Universitas Indonesia ini juga terlibat dalam berbagai organisasi di bidang edukasi hukum, diantaranya mendirikan *Governance and Law Society* (GoALS) dan Hukum on Air.

R. KEMALA NABABAN, lahir di Pekanbaru tanggal 16 November 1993, menamatkan studi Ilmu Hukum program kekhususan Hukum Lingkungan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Universitas Indonesia pada tahun 2016. Sejak tahun 2020 hingga pada saat bertugas sebagai Hakim Pratama pada Pengadilan Negeri Biak, setelah pada tahun 2018-2020 menjadi Calon Hakim pada Pengadilan Negeri Kediri.

GILBERT HANSEL, S.H., lahir di Jakarta, 25 Oktober 1996. Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun Angkatan 2014. Penulis saat ini bekerja sebagai *legal officer* pada salah satu bank swasta nasional dengan bidang hukum yang ditekuni oleh penulis saat ini adalah hukum perdata, hukum korporasi, dan hukum terkait lembaga keuangan tertentu. Penulis juga memiliki pengalaman dalam membantu berbagai *project* terkait *peer to peer lending*, *equity crowdfunding*, dan layanan transfer dana.

PUTERI ANGGUN AMIRILLIS Lahir di Jakarta, 10 Maret 1982. Puteri menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum UI pada tahun 2005 dan menyelesaikan S2 Magister Hukum UI pada Tahun 2021. Sehari-hari Puteri bekerja sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan pada Badan

Pemeriksa Keuangan. Saat ini Puteri sedang berusaha untuk dapat membuat tulisan yang baik dan lebih baik lagi selain memang tuntutan pekerjaan juga ingin mengembangkan pengetahuan di bidang hukum khususnya Hukum Keuangan Negara. Suatu saat ia bercita-cita ingin menempuh S3 untuk dapat memperdalam ilmu tentang hukum. Semoga cita-cita Puteri tercapai yah. Mohon doanya rekan-rekan.

SAVITRI NUR SETYORINI, S.H., M.H. lahir di Jakarta pada 7 April 1991. Bergabung dengan Bidang Studi Hukum Administrasi Negara pada tahun 2013 sebagai asisten pengajar, dan menjadi dosen tetap pada tahun 2017, dengan kekhususan pada bidang Hukum Administrasi Negara dan Hukum Lingkungan dan Sumber Daya Alam. Savitri memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2013 dengan predikat *cum laude*, dan gelar Magister Hukum (M.H.) dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan predikat *cum laude* pada tahun 2016. Saat ini Penulis menjadi tim pengajar dalam mata kuliah Hukum Lingkungan, Asas-Asas Hukum Administrasi Negara, Hukum Administrasi Negara Sektoral, Hukum Administrasi Pelayanan Publik, Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam, Hukum dan Konflik Sumber Daya Alam dan Hukum Pencemaran dan Perusakan Lingkungan. Penulis telah berkontribusi dan menghasilkan beberapa tulisan, baik dalam bentuk artikel jurnal maupun *book chapter*. Tulisan ilmiah Penulis yang terbaru berjudul “*Peatland Protection in Indonesia: Towards the Right Direction?*” yang merupakan *book chapter* dalam *Climate Change Research, Policy and Actions in Indonesia* yang diterbitkan oleh Springer pada tahun 2020.

FILICIA VINIDYA MITAYA, S.H. Penulis lahir dari orang tua Ir. Novy Hendri dan Yeniece Kuraniati, S.E., sebagai anak kedua dari dua bersaudara. Penulis lahir di Jakarta, 14 September 1999. Penulis menempuh pendidikan dimulai dari SDK Sang Timur Karang Tengah, melanjutkan ke SMPK IPEKA Puri dan SMAK IPEKA Puri, hingga akhirnya menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2017. Penulis mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada tahun 2021. Pada masa kuliah, Penulis aktif dalam berbagai kegiatan, antara lain menjadi anggota Lembaga Kajian dan Keilmuan, *liaison officer* acara *Social Science in National Law Competition* 2017, wakil penanggung jawab bidang dana usaha 3x3 BEM FH UI, pengawas SIMAK UI 2019, dan menjadi Koordinator Bidang I Koperasi Mahasiswa FH UI 2020. Penulis mengambil peminatan hukum administrasi negara dengan konsentrasi hukum lingkungan. Saat ini Penulis bergabung dalam Tim Regulasi yang berada di bawah Sekretariat Pimpinan Universitas Indonesia. Ini adalah karya pertama Penulis. Penulis berharap karya ini bermanfaat bagi berbagai pihak.

YVONNE KEZIA D. NAFLI, S.H., LL.M., Lahir di Jakarta, 19 Agustus 1988. Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada

tahun 2010, dan mendapatkan gelar master hukum di Universiteit van Amstedam pada tahun 2014. Iaterlibat dalam pengajaran sejak tahun 2015 sebagai pembimbing mahasiswa di Klinik Hukum Perempuan dan Anak, untuk Pos Bantuan Hukum di Lembaga Pemasarakatan Wanita Pondok Bambu, Jakarta Timur. Pada tahun 2018 is bergabung menjadi staf pengajar di Bidang Studi Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan. Bidang riset yang ditekuni antara lain studi sosio-legal, migrasi, hak perempuan, anak, dan kelompok rentan lainnya. Saat ini ia juga menjabat sebagai salah satu Redaktur Pelaksana untuk jurnal *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, Universitas Indonesia.

ARNALDO J.R. SOARES, S.H., M.H. adalah putra Timor yang dilahirkan di Lisabon, Portugal pada tanggal 01 Februari 1976. Setelah enam bulan menghirup hawa dingin Eropa, Penulis diboyong oleh orang tuanya ke Indonesia. Penulis menyelesaikan Sekolah Dasar (1982-1988) di tiga sekolah (Santa Clara-Surabaya, Tarakanita III-Patal Senayan, Jakarta dan Fransiskus III-Kampung Ambon, Jakarta), Lalu Sekolah Menengah Pertama ditempuhnya di SMP Tarakanita 4, Rawamangun dan ditamatkannya di SMP Paulus VI, Dili, Timor Timur (1991) serta Sekolah Menengah Atas di Kolese Gonzaga (1991-1994) sekaligus sebagai Seminaris Angkatan Lima, Seminari Wacana Bhakti, Pasar Minggu (1991-1993). Pada tahun 1994, Penulis meneruskan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1994-2000) dan setelah diselingi kerja di kantor Pengacara Faisal & Panggabean (2000-2002), Penulis kemudian meneruskan pendidikan Masternya untuk meraih gelar Magister Hukum (M.H.) di Program Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang berhasil ditamatkannya pada tahun 2005. Selanjutnya, hingga kini, penulis bekerja di Ariyanto Arnaldo Law Firm sambil mengajar di Fakultas Hukum Universitas Atmajaya (2006-2011), Fakultas Hukum Universitas Trisakti (2012-2015) dan Fakultas Hukum Universitas Presiden (2015 – 2020) dan pada tahun 2013 penulis mengikuti Program Pendidikan Reguler Angkatan (PPRA) XLIX di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia dari tanggal 5 Februari 2013 s/d 12 September 2013 dengan predikat Excellent (Baik Sekali). Dalam kapasitasnya sebagai pemerhati hukum, Penulis sedang meneruskan kuliah mengambil Program Doktor Hukum Batch-62 di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan (UPH) (2021).